

Document:	GC 42/L.9	
Point de l'ordre du jour:	11	
Date:	31 janvier 2019	<b>F</b>
Distribution:	Publique	
Original:	Anglais	



Investir dans les populations rurales

## Cadre de transition du FIDA

### Note aux Gouverneurs

#### Responsables:

#### Questions techniques:

**Ruth Farrant**

Directrice de la  
Division des services de gestion financière  
téléphone: +39 06 5459 2281  
courriel: r.farrant@ifad.org

**Jill Armstrong**

Directrice par intérim de la  
Division des politiques et des résultats opérationnels  
téléphone: +39 06 5459 2324  
courriel: j.armstrong@ifad.org

**Lisandro Martin**

Directeur de la  
Division Afrique de l'Ouest et du Centre  
téléphone: +39 06 5459 2388  
courriel: lisandro.martin@ifad.org

#### Questions techniques:

**Deirdre McGrenra**

Cheffe de l'Unité  
des organes directeurs  
Téléphone: +39 06 5459 2374  
courriel: gb@ifad.org

Conseil des gouverneurs — Quarante-deuxième session  
Rome, 14-15 février 2019

---

Pour: **Information**

## Table des matières

<b>Sigles et acronymes</b>	<b>ii</b>
<b>Résumé</b>	<b>iii</b>
<b>I. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>II. L'expérience de la transition</b>	<b>1</b>
<b>III. Définition de la transition</b>	<b>1</b>
<b>IV. Gestion de la transition</b>	<b>2</b>
Éléments du cadre de transition	2-7
<b>V. Prochaines étapes</b>	<b>7</b>
<b>Pièces jointes</b>	
i) <b>Stratégie et plan d'action en matière de cofinancement</b> (EB 2018/125/R.9)	
ii) <b>Directives et procédures révisées applicables aux programmes d'options stratégiques pour le pays axés sur les résultats</b> (EB 2018/125/R.24)	
iii) <b>État de l'assistance technique remboursable et marche à suivre</b> (EB 2018/125/R.40/Rev.1)	
<b>Additifs au Cadre de transition</b>	
iv) <b>Note technique sur le mécanisme de suppression progressive des anciennes conditions et d'introduction progressive des nouvelles</b> (EB 2018/125/R.7/Add.1/Rev.1)	
v) <b>Note conceptuelle sur les opérations de prêt régionales</b> (EB 2018/125/R.7/Add.2)	
vi) <b>Note conceptuelle sur les opérations de prêts axés sur les résultats</b> (EB 2018/125/R.7/Add.3)	
vii) <b>Proposition du FIDA relative à des activités pilotes dans le domaine des prêts axés sur les résultats</b> (EB 2018/125/R.7/Add.4)	
viii) <b>Résultats de l'analyse relative au cofinancement du FIDA et éléments principaux de la stratégie de cofinancement</b> (EB 2018/125/R.7/Add.5)	
ix) <b>Note technique sur les contributions en nature</b> (EB 2018/125/R.7/Add.6)	

## **Sigles et acronymes**

COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
RNB	Revenu national brut
IFI	Institution financière internationale
IVF	Indice de vulnérabilité utilisé par le FIDA
PFR	Pays à faible revenu
PRI	Pays à revenu intermédiaire
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance
CSST	Coopération Sud-Sud et triangulaire
TFWG	Groupe de travail sur le cadre de transition
PRITS	Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure

## Résumé

1. Le cadre de transition du FIDA figure parmi les engagements pris dans le cadre de la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11). Il est un élément important du nouveau modèle opérationnel pour FIDA11, qui adapte les opérations menées en fonction des demandes et des besoins des emprunteurs en s'appuyant sur un cadre opérationnel et financier évolutif, et une panoplie d'instruments connexes. Ce modèle opérationnel à deux volets – combinant le cadre de transition du FIDA et une décentralisation accrue – améliorera considérablement l'efficacité, la réactivité et l'attractivité pour les parties prenantes. Grâce à ce modèle opérationnel, le Fonds se rapprochera du contexte national et des partenaires du développement, ce qui permettra une détermination précoce de l'évolution des conditions et la réorientation des stratégies vers des solutions de développement optimales, tout en garantissant la viabilité financière.
2. Sur la scène internationale du développement, on désigne par "transition d'un pays" le processus par lequel le revenu national brut par habitant (RNB par habitant) d'un pays dépasse le seuil de passage du statut de pays à faible revenu à celui de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, de pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS), et de pays à revenu élevé<sup>1</sup>. Outre le RNB par habitant, la solvabilité est le deuxième critère utilisé pour déterminer les conditions de financement appliquées à un pays. L'augmentation des revenus, accompagnée d'une meilleure solvabilité, conduit un pays à effectuer une transition vers des conditions de financement moins favorables.
3. Bien que le RNB par habitant et la solvabilité demeurent les mesures les plus largement acceptées à propos de la transition – et il est important, du point de vue de la comparabilité et de la transparence, que le FIDA applique la même définition – il est aussi largement reconnu que ces critères ne suffisent pas à rendre compte des difficultés particulières que rencontre chaque pays dans son développement, et de ses capacités à y faire face. La concertation entre le pays en transition et la direction du Fonds est essentielle, et la flexibilité est limitée et convenue au cas par cas par le Conseil d'administration.
4. Le cadre de transition du FIDA ne constitue pas une politique autonome, pas plus qu'un document prescriptif. Il est appelé à évoluer en même temps que les capacités du FIDA et des pays emprunteurs et du contexte dans lequel ils évoluent. Il englobe les éléments suivants, qui soutiennent tous les principes de prévisibilité, de transparence et de durabilité, et visent une meilleure gestion des transitions.

### Phases I et II

- i) Les emprunteurs passeront d'une catégorie à une autre en fonction de leur RNB par habitant, de leur solvabilité et du dialogue mené en temps voulu avec la direction du FIDA (*approuvé par le Conseil d'administration en février 2018 dans la Phase I du cadre de transition*).
- ii) Les emprunteurs bénéficieront de périodes d'introduction progressive des nouvelles conditions et de suppression des anciennes, pour que la transition se fasse sans heurts (*paragraphe 7 i) du mandat du Groupe de travail sur le cadre de transition [TFWG]; sera approuvé avec ce document*).
- iii) Les pays emprunteurs et la direction élaboreront conjointement, au cas par cas, des stratégies de transition à moyen terme qui détermineront la combinaison la plus appropriée d'appuis du FIDA (*paragraphe 7 iv) du mandat du TFWG; la version révisée des procédures relatives au Programme d'options stratégiques pour le pays sera présentée au Conseil d'administration pour examen et/ou approbation en décembre 2018*).

<sup>1</sup> Voir <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries>.



- iv) Les emprunteurs auront accès à un éventail plus diversifié de produits de prêts et hors prêts du FIDA, correspondant à la croissance de leurs capacités internes, à la diversification de leurs besoins et aux particularités de leur contexte (*paragraphe 7 iii) du mandat du TFWG; certains produits sont déjà en cours d'élaboration dont les prêts axés sur les résultats et les opérations régionales, ceux-ci entre autres resteront d'actualité après la phase II*).
  - v) Les emprunteurs s'emploieront à augmenter la mobilisation des ressources nationales, en coordination avec le FIDA, et ce dernier apportera un complément à cette action pour soutenir les transitions en renforçant les partenariats multilatéraux et bilatéraux, conformément à la vision à long terme exposée dans la stratégie de cofinancement et de rassembleur de fonds pour le financement (*paragraphe 7 ii) du mandat du TFWG; la stratégie et le plan d'action seront entérinés par le TFWG en 2018 et examinés par le Conseil en décembre 2018*).
  - vi) Le FIDA coordonnera l'action qu'il mène pour que son appui à la transition soit conforme aux approches des États membres et des partenaires (*par l'action d'une équipe spéciale interdépartementale sur la transition et d'une coordination accrue avec d'autres partenaires du développement, mentionnés dans les paragraphes 20 et 21 du document EB 2017/122/R.34/Rev.1, en cours*).
  - vii) La direction exposera les enseignements tirés de la mise en œuvre du présent cadre de transition dans son examen à mi-parcours de FIDA11 (*l'équipe spéciale interdépartementale sur la transition sera mise en place en 2018, comme indiqué au paragraphe 20 du document EB 2017/122/R.34/Rev.1*).
5. Le document relatif au cadre de transition de FIDA, présenté par la direction au Conseil d'administration en décembre 2018, a été dûment approuvé, ce qui a marqué la fin de la phase II. Il comprenait plusieurs additifs (voir ci-après). Seul l'additif VII, qui précise le début du mécanisme de suppression progressive des anciennes conditions et d'introduction progressive des nouvelles, devait être approuvé.
6. Les additifs ci-après ont été approuvés par le Groupe de travail et soumis au Conseil d'administration pour information, car ils n'avaient pas d'impact sur les politiques en cours:
- i) Note technique sur le mécanisme de suppression progressive des anciennes conditions et d'introduction progressive des nouvelles;
  - ii) Note conceptuelle sur les opérations de prêt régionales;
  - iii) Note conceptuelle sur les opérations de prêts axés sur les résultats;
  - iv) Proposition du FIDA relative à des activités pilotes dans le domaine des prêts axés sur les résultats;
  - v) Résultats de l'analyse relative au cofinancement du FIDA et éléments principaux de la stratégie de cofinancement;
  - vi) Note technique sur les contributions en nature;

- vii) Cadre de transition du FIDA et Note technique sur le mécanisme de suppression progressive des anciennes conditions et d'introduction progressive des nouvelles – Additif
- soumis pour approbation, des révisions ayant été introduites à la Note technique sur le mécanisme de suppression progressive des anciennes conditions et d'introduction progressive des nouvelles après qu'elle avait été approuvée et soumise au Conseil d'administration.
7. De plus, les documents suivant sont inclus en tant que pièces jointes I à III, car ils traitent de questions débattues par le Groupe de travail:
- Stratégie et plan d'action du FIDA en matière de cofinancement (EB 2018/125/R.9)
  - Directives et procédures révisées applicables aux programmes d'options stratégiques pour le pays axés sur les résultats (EB 2018/125/R.24)
  - État de l'assistance technique remboursable et marche à suivre (EB 2018/125/R.40/Rev.1)
8. Il convient de noter que les éléments ci-après concernent des questions qui doivent continuer d'être élaborées après l'accord de la phase II. Le cadre de transition sera donc ultérieurement actualisé, à l'issue d'un examen en bonne et due forme. Ces éléments ont été inclus afin de donner une représentation plus complète du cadre de transition tel qu'il sera pleinement déployé, lorsque le modèle opérationnel convenu pour FIDA11 aura été mis au point. La direction compte que les engagements pris dans le cadre de FIDA11 seront tenus en temps voulu.

### **Après la phase II**

- viii) Si les emprunteurs choisissent de ne pas faire appel aux ressources financières de base du FIDA, celui-ci adaptera son appui en utilisant d'autres formes d'aide au développement (*mise au point à poursuivre après la Phase II, conformément au paragraphe 8 du mandat du TFWG*).
- ix) Le FIDA continuera de recalibrer son allocation de ressources en fonction de la transition et procédera à des ajustements proactifs afin de prendre en compte les changements des besoins des emprunteurs et leur composition (*mise au point à poursuivre après la Phase II, conformément au paragraphe 8 du mandat du TFWG*).
- x) La direction continuera de renforcer l'architecture financière du FIDA et d'améliorer ses pratiques en matière de gestion du risque afin d'élargir sa panoplie d'instruments et d'accroître les ressources disponibles pour tous les emprunteurs (*actualisation des conditions de financement conformément au paragraphe 22 du document EB 2017/122/R.34/Rev.1, mise au point d'autres thèmes à poursuivre après la Phase II, conformément au paragraphe 8 du mandat du TFWG*).

## **Cadre de transition du FIDA**

### **I. Introduction**

1. Pendant la Consultation sur la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11), les membres ont demandé à la direction d'élaborer un cadre de transition à titre d'élément complémentaire essentiel au mouvement d'évolution de l'architecture financière du FIDA et au modèle opérationnel amélioré associé à FIDA11. L'objectif principal ainsi poursuivi est de garantir aux emprunteurs une transition harmonieuse, prévisible, durable et équitable, en leur offrant un appui élargi et sur mesure dans le cadre d'activités de prêts et hors prêts. Pour y parvenir, le Fonds doit améliorer et élargir la gamme de ses produits de prêts et hors prêts.-Il sait qu'en modulant l'orientation de ses investissements et la gamme des produits et des conditions de financement qu'il propose, il peut faire une différence significative en ce qui concerne l'impact et l'efficacité en matière de développement.
2. Par son appui, le FIDA entend contribuer à une transformation inclusive et durable du monde rural, appuyer les plans de développement élaborés par les pays, et faire en sorte que, dans leur développement, ceux-ci ne laissent pour compte aucun des habitants de leurs zones rurales. L'analyse empirique figurant dans le Rapport 2016 sur le développement rural montre que si les pays n'agissent pas de manière proactive durant leur transition, les populations rurales pauvres seront en effet laissées pour compte. La transformation inclusive du monde rural n'est pas automatique; il faut la faciliter.

### **II. L'expérience de la transition**

3. Le passage de pays de la catégorie des pays à faible revenu, dans un premier temps, à celle de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, puis à celle de pays à revenu intermédiaire, s'est accéléré au cours des 20 dernières années. Les trois quarts des pauvres du monde – en particulier les ruraux – vivent dans ces pays. Dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS), qui constituent le groupe le plus hétérogène, vivent environ 22% des personnes extrêmement pauvres de la planète; le nombre de pays classés comme PRITS est en augmentation. Les pays classés dans cette catégorie vont des petits États insulaires à certaines grandes économies, comme la Chine, le Brésil ou le Mexique.
4. À mesure que les pays atteignent des niveaux de revenu plus élevés, l'importance de l'agriculture dans l'économie nationale tend à diminuer. En fait, il existe une forte corrélation inverse entre la part de l'agriculture dans le produit intérieur brut et le produit intérieur brut par habitant. La transition entraîne une diminution progressive des interventions financières de base du FIDA, mais elle devrait être accompagnée par des activités hors prêts. Il faut donc dépasser la vision dans laquelle l'appui du FIDA relève du simple financement, et voir le Fonds comme un partenaire stratégique qui fait fructifier des instruments plus divers et donne des conseils d'ordre plus général, comme proposé dans le modèle opérationnel de FIDA11.

### **III. Définition de la transition**

5. La transition désigne le processus par lequel le revenu national brut par habitant (RNB par habitant) et la solvabilité d'un pays admis à bénéficier de prêts du FIDA atteignent le seuil à partir duquel le financement qu'il recevra sera octroyé à des conditions moins concessionnelles. Le recul est le terme employé pour décrire le processus inverse dans lequel, en raison d'une diminution de son RNB par habitant ou de sa solvabilité, un pays remplit les conditions pour bénéficier d'un financement à des conditions plus favorables.

6. La direction reconnaît que les classifications fondées uniquement sur le RNB par habitant ne rendent pleinement compte ni des difficultés particulières que rencontre chaque pays dans son développement, ni de ses capacités à faire face à ces difficultés. Le FIDA prend en considération une grande partie de ces questions dans son Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP), au moyen d'indicateurs comme l'évaluation de la performance du secteur rural (PSR) et indice de vulnérabilité du FIDA, et lors de l'analyse du contexte d'un pays dans le cadre du processus de programmation pour le pays. Toutefois, bien qu'imparfait, le RNB par habitant demeure, dans toutes les institutions financières internationales (IFI), la mesure la plus utilisée de la transition d'un statut de développement à un autre.
7. Pour bien prendre en compte les dimensions multiples de la transition, le FIDA a modifié son SAFP afin qu'il corresponde davantage aux transitions du développement rural de ses emprunteurs. En février 2018, le Conseil des gouverneurs a modifié les Principes et critères applicables aux financements du FIDA, afin d'améliorer la prévisibilité du financement. Le RNB par habitant augmentant, les États membres ont commencé à présenter au FIDA des demandes plus complexes, exigeant des réponses plus diversifiées quant aux services et options retenus. La transition est certes une étape positive, mais il est clair que pour bien la gérer, il faut relever des défis et exploiter des possibilités qui exigent, de la part du FIDA, un affinement de de son approche et de ses choix.

#### IV. Gestion de la transition

8. Le cadre repose sur les trois principes suivants:
  - **Prévisibilité.** Il faut prévoir la transition pour en garantir la viabilité et lui appliquer des règles claires et transparentes. L'octroi par le FIDA de prêts et dons aux pays est prévisible lorsque les emprunteurs connaissent avec certitude les montants, le moment et la tarification des ressources qui leur sont allouées. Le FIDA peut garantir des conditions de financement plus prévisibles en appliquant de nouvelles conditions de financement sur un cycle de reconstitution plutôt que sur une base annuelle, et en introduisant une période d'introduction progressive des nouvelles conditions en même temps que des réajustements périodiques de l'allocation des ressources;
  - **Durabilité.** Pour être viable, la transition doit s'inscrire dans une approche différenciée aux effets durables limitant les risques de recul. Complexe et multidimensionnelle, la situation de chaque pays varie en fonction de nombreux facteurs financiers, économiques et sociaux, ainsi que de facteurs et de chocs exogènes. À mesure que les circonstances évoluent, la diversification des produits de prêt et hors prêts augmentera la durabilité des interventions du FIDA au-delà de la durée d'un seul projet. La mobilisation des ressources nationales et internationales constitue un moyen d'assurer la complémentarité des interventions. Avant tout, une forte appropriation par les autorités nationales est essentielle pour assurer la durabilité. Comme indiqué dans le Rapport de la Consultation sur FIDA<sup>11</sup>, la durabilité financière du FIDA est aussi un principe fondamental à prendre en compte dans la feuille de route relative à la stratégie financière du FIDA et à l'élaboration d'un appui en termes d'activités de prêts et hors prêts.
  - **Transparence.** La transparence va nécessairement de pair avec une meilleure qualité des données, une utilisation juste, équitable et plus efficiente des ressources, un suivi attentif, un plus grand respect des obligations et une analyse comparative<sup>2</sup>. La transparence du financement, conforme aux normes formulées dans l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide, suppose que les partenaires du développement et les

<sup>2</sup>Comité d'aide au développement: *Aid Predictability – Synthesis of Findings and Good Practices* (octobre 2011).

emprunteurs emploient des critères objectifs pour l'allocation des ressources et publient en temps voulu des informations facilement accessibles.

9. Le cadre de transition présente les caractéristiques suivantes, qui soutiennent les principes de prévisibilité, de transparence et de durabilité.
  - i) **Les emprunteurs passeront d'une catégorie à une autre (transition) en fonction de leur RNB par habitant et leur solvabilité.**
10. La transition d'une catégorie de conditions à une autre repose sur deux critères: le RNB par habitant et la solvabilité. Elle ne peut toutefois pas être uniquement régie par des formules mathématiques. La direction est particulièrement attentive au cas des pays qui se rapprochent de l'admissibilité à la fin de chaque période de reconstitution des ressources, la transition devant être assortie d'un dialogue réalisé en temps opportun entre le pays en transition et le FIDA. Comme il est important d'assurer un accès transparent, juste et équitable à tous les emprunteurs sur une base régulière, l'objectif de flexibilité devra être évalué et convenu au cas par cas avec le Conseil d'administration.
11. La direction mettra au point une approche sur mesure pour répondre aux besoins particuliers de chaque pays pendant la période de transition, et, si nécessaire, complétera son évaluation de la situation d'ensemble du pays sur le plan du développement fondée sur la donnée du RNB par habitant et la note de crédit par l'analyse d'autres variables. On peut citer parmi ces variables<sup>3</sup>:
  - l'indice de vulnérabilité établi par le FIDA;
  - l'évaluation de la performance du secteur rural, notamment au moyen d'indicateurs macroéconomiques;
  - la mesure de l'ampleur de la pauvreté rurale;
  - les recettes fiscales et les dépenses publiques consacrées au développement rural;
  - la variable "performance du portefeuille et décaissements" – qui donne une indication de l'utilisation des précédentes ressources fournies par le FIDA;
  - d'autres indicateurs pertinents, dont l'indicateur du développement humain, en fonction des conseils du groupe de travail du SAFP.
12. Conformément à sa politique de diffusion, la direction rendra publique les évaluations.
  - ii) **Les emprunteurs bénéficieront de périodes d'introduction progressive des nouvelles conditions et de suppression des anciennes pour que la transition se fasse sans heurts<sup>4</sup>.**
13. La transition s'étend généralement sur plusieurs années, voire sur plusieurs décennies. Les modifications des Principes et critères applicables au financement du FIDA prévoient une planification plus prévisible et plus transparente, compte tenu du fait que les conditions de financement relatives à chaque pays sont révisées une fois au cours de chaque cycle de reconstitution des ressources. Le processus de transition graduel dans les conditions de financement du FIDA, qui consiste à introduire progressivement des conditions moins favorables, rend la transition plus harmonieuse.
14. Pour les pays connaissant un recul, la question sera normalement traitée selon une périodicité annuelle, l'objectif étant d'aider les autorités nationales à en atténuer la

<sup>3</sup> Sources comme convenu dans le SAFP et autres sources officielles

<sup>4</sup> Voir additif 1: Note technique sur le mécanisme de suppression progressive des anciennes conditions et d'introduction progressive des nouvelles. Le mécanisme sera applicable aux pays admis à bénéficier de conditions de prêt moins favorables à partir du cycle de FIDA11 (c'est à dire dont les conditions de financement changeront à partir de 2019). Une fois approuvé, le mécanisme n'aura donc pas d'effet rétroactif.

cause, dans les limites du mandat du FIDA, à moins qu'une action plus rapide ne soit nécessaire. Le programme de transition devrait favoriser la réalisation des conditions nécessaires pour que les emprunteurs retrouvent dès que possible leur précédent statut.

**iii) Les pays emprunteurs et la direction élaboreront conjointement, au cas par cas, des stratégies de transition à moyen terme au moyen de nouveaux COSOP ou de notes de stratégie de pays<sup>5</sup>.**

15. La transition est un processus à moyen terme ou à long terme qui doit être soigneusement planifié et doté de ressources adéquates. Les programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) constituent la base d'intervention sur laquelle se fonde le FIDA pour renforcer l'impact des politiques et des programmes de développement des États dans le secteur rural. Les directives relatives aux COSOP actualisées joueront un rôle central dans l'élaboration de la stratégie à moyen terme mise en œuvre par le FIDA pour répondre avec souplesse – mais de façon prévisible – aux besoins de développement de chaque pays. Cette stratégie est un outil important qui permet de proposer un ensemble cohérent d'interventions, de prévoir les résultats attendus et les risques potentiels, et de concevoir des mesures d'atténuation. L'évaluation du pays inclura un ensemble de variables axées sur les conditions macroéconomiques, les secteurs agricole et rural, la pauvreté rurale, les zones les plus vulnérables, le cadre d'action des pouvoirs publics et le contexte institutionnel – toutes visant à prendre en compte les diverses dimensions du pays et permettant une détermination précoce des événements susceptibles de déclencher la transition du pays.

16. Les COSOP deviendront des documents de gestion évolutifs. Un examen approfondi des résultats des COSOP aura lieu tous les deux ans; il sera l'occasion de réévaluer les besoins, les priorités, les solutions et les stratégies sur lesquels reposent les COSOP. De plus, une mise à jour annuelle de la situation sera menée dans le cadre de l'examen du portefeuille, de manière à faire ressortir, le cas échéant, les changements importants survenus dans la situation des pays. Le FIDA collaborera avec d'autres IFI et agences bilatérales pour assurer une approche coordonnée, en particulier en cas d'arriérés prolongés, de fragilité et dans les petits États.

**iv) Les emprunteurs auront accès à un éventail plus diversifié de produits de prêts et hors prêts du FIDA correspondant à la croissance de leurs capacités internes, à la diversification de leurs besoins et aux particularités de leur contexte<sup>6</sup>.**

17. Compte tenu de l'évaluation de la demande et à l'issue d'une analyse approfondie, la direction exécutera à titre expérimental de nouveaux produits pendant FIDA11, l'objectif étant de diversifier son offre de produits pour renforcer un appui adapté à la situation de chaque pays, conformément à l'évolution de son modèle opérationnel, son avantage comparatif et son orientation stratégique. Cette offre plus diversifiée comprend:

- **Octroi de prêts axé sur les résultats.** Le FIDA propose de mener deux ou trois initiatives pilotes sur une période de six ans et de les utiliser pour affiner le produit final. Ce type d'instrument correspond toujours à une démarche volontaire et il est guidé par la demande. Il peut renforcer l'attention que le Fonds porte aux petits agriculteurs et modifier le paradigme de la fourniture de services publics locaux. Il existe un potentiel significatif d'introduction d'approches plus participatives: le FIDA s'appuiera sur son approche pratique

<sup>5</sup> Voir document EB 2018/125/R.24: Directives et procédures révisées applicables aux COSOP axés sur les résultats.

<sup>6</sup> Voir additif 2: Note conceptuelle sur les opérations de prêt régionales; additif 3: Note conceptuelle sur les opérations de prêts axés sur les résultats; additif 4: Proposition du FIDA relative à des activités pilotes dans le domaine des prêts axés sur les résultats; document EB 2018/125/R.40: Statut de l'assistance technique remboursable et marche à suivre.

et sur ses relations avec les communautés rurales et les organisations paysannes pour obtenir des résultats et les reproduire à plus grande échelle<sup>7</sup>.

- **Opérations de prêt régionales.** Les opérations de prêt régionales peuvent faire face aux difficultés transfrontalières et de développement rural, telles que les menaces environnementales et l'absence de marchés intégrés pour les petits exploitants agricoles<sup>8</sup>. Il est préférable d'assurer les services nécessaires pour faire face à ces menaces – comme le transport, la prévention des maladies et la gestion des ressources naturelles – au niveau régional pour exploiter les économies d'échelle, garantir la connectivité et élargir l'accès aux biens et aux services, et obtenir ainsi un plus grand impact. Ces solutions peuvent être particulièrement avantageuses pour les petits pays (comme les petits États insulaires en développement – PEID), et ceux qui subissent des catastrophes naturelles. Le FIDA conduira jusqu'à trois opérations pilotes de prêt régionales et utilisera les enseignements tirés pour l'élaboration d'une approche institutionnelle.
- **Approche renforcée du FIDA en matière d'assistance technique remboursable.** Apportée en complément des ressources principalement disponibles pour les PRITS, l'assistance technique remboursable contribue à transmettre les savoirs du FIDA – sur les plans opérationnels et des politiques – aux pays avec lesquels il n'a pas de relation de prêt. Ce produit permet aussi aux pays d'accéder aux savoirs et aux compétences du FIDA.
- **Contributions à l'élaboration de politiques.** Le FIDA peut apporter des données factuelles tirées de ses projets et de son expérience mondiale aux processus d'élaboration de politiques nationales. Ce point est particulièrement pertinent pour les pays dans lesquels les savoirs du FIDA sont considérés comme aussi importants que son financement (notamment dans de nombreux pays à revenu intermédiaire). Durant la période de FIDA10, le FIDA a mis davantage l'accent sur la participation à l'élaboration des politiques au niveau des pays, considérée comme sa principale activité hors prêts. Cette approche sera élargie durant la période de FIDA11. La décentralisation du personnel du FIDA place le savoir-faire au plus près des décideurs politiques et des processus politiques nationaux. La participation du FIDA à l'élaboration des politiques sera aussi renforcée par le nouveau processus de conception des projets, l'affectation expresse de ressources à la participation à l'élaboration des politiques et à l'amélioration du suivi-évaluation.
- **Coopération Sud-Sud et triangulaire** La coopération Sud-Sud et triangulaire (CSST) est une dimension de plus en plus importante des stratégies nationales de développement et le FIDA joue un rôle décisif en tant qu'intermédiaire, s'agissant des possibilités d'une telle coopération, dans le domaine de l'agriculture paysanne et du développement rural. Pendant le cycle de FIDA11, la CSST sera promue comme partie intégrante du modèle opérationnel du FIDA et prise en compte dans les COSOP.

<sup>7</sup> Brookings, *Scaling up Programs for the Rural Poor: IFAD's experience, lessons and prospects (Phase 2)*, Brookings Global Economy and Development (janvier 2013).

<sup>8</sup> Les contributions d'une approche régionale pour accroître l'efficacité des actions de développement ont été mises en lumière lors de réunions de haut niveau comme celles ayant publié la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), le Programme d'action d'Accra (2008) et le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011).

**v) Les emprunteurs s'emploieront à augmenter la mobilisation des ressources nationales. Le FIDA apportera un complément à cette action pour soutenir les transitions<sup>9</sup>.**

18. Dans le rapport relatif à la Onzième reconstitution des ressources du FIDA<sup>10</sup>, il est reconnu que le FIDA devrait renforcer ses capacités en tant que rassembleur de fonds en faveur du développement, en plus de son rôle de prêteur direct. L'un des principes fondamentaux du nouveau modèle opérationnel est que les Membres intensifieront l'action menée pour fournir un financement de contrepartie à tous les projets appuyés par le FIDA, en fonction de leur situation financière. On peut déduire des données observées que les projets de plus grande taille mobilisent davantage de ressources nationales. Conformément aux engagements correspondant à FIDA11, une stratégie de cofinancement et son plan d'action déterminent une vision à long terme pour le programme de cofinancement du FIDA, conformément au rapport de FIDA11; des orientations stratégiques seront définies pour le cofinancement national et international, pour atteindre l'objectif visé en matière de cofinancement de 1,4 pour FIDA11. Les objectifs de financement de contrepartie seront convenus avec les gouvernements lors de la préparation des notes conceptuelles des projets et inclus dans les COSOP. Le but est d'atteindre, pour FIDA11, un ratio global de cofinancement national de 1:0,8. Une méthode claire a également été établie pour la reconnaissance et le suivi des contributions en nature<sup>11</sup>. Les données provenant d'une étude conduite par le FIDA confirment les conclusions d'autres institutions selon lesquelles une augmentation du cofinancement national contribue directement à la performance propre du pays en matière d'atténuation de la pauvreté<sup>12</sup>.
19. Grâce à la mobilisation de cofinancements auprès de partenaires externes, les projets peuvent couvrir un nombre accru de bénéficiaires, la coordination de l'aide est améliorée, la participation à l'élaboration des politiques avec les gouvernements est facilitée et il est possible de reproduire à plus grande échelle les expériences réussies pour en accroître l'impact et la durabilité. Cette mobilisation est également nécessaire dans l'ensemble du portefeuille de projets du FIDA pour que, dans le cadre de FIDA11, un ratio global de cofinancement international de 1:0,6 soit atteint. À cet égard, le FIDA renforcera ses partenariats avec les organisations multilatérales et bilatérales.

**vi) Le FIDA coordonnera son approche de la transition avec les approches plus générales des États membres et des partenaires.**

20. Le Fonds continuera de s'employer, au sein de la communauté internationale et, en particulier, des institutions financières internationales et des financiers bilatéraux, à améliorer la communication, la concertation et la collaboration, et à rechercher des mesures multidimensionnelles du développement qui ne laissent personne pour compte. Le FIDA continue certes de centrer son action sur l'agriculture, mais il existe un champ vaste d'interventions complémentaires, et d'échanges de savoirs et d'apprentissage interdisciplinaire. Cette coordination est particulièrement importante en cas d'arriérés prolongés, de dette non viable, de crise ou de fragilité, ainsi que pour les économies des petits États.
21. La direction du FIDA mettra en place des mécanismes visant à assurer la cohérence entre les domaines financiers et opérationnels du cadre de transition, et favorisera une large diffusion des solutions. Le Fonds donnera un caractère officiel aux communications adressées aux emprunteurs sur le calendrier et l'impact des transitions, notamment par des discussions avec les ministres des finances. Cette

<sup>9</sup> Voir additif 5: Résultats complémentaires de l'analyse relative au cofinancement du FIDA et éléments principaux de la stratégie de cofinancement; additif 6: Note technique sur les contributions en nature.

<sup>10</sup> Voir document GC 41/L.3/Rev.1.

<sup>11</sup> TFWG 2018/2/INF.1.

<sup>12</sup> Matthew Winters et Jaclyn Streitfeld, *Splitting the Check: Bargaining Over Counterpart Commitments in World Bank Projects* (Université de l'Illinois à Urbana-Champaign, 2013).



approche facilitera la planification et garantira que tous les changements soient effectués de manière opportune et transparente.

**vii) La direction exposera les enseignements tirés de la mise en œuvre du présent cadre de transition du FIDA dans son examen à mi-parcours de FIDA11.**

22. La direction fera rapport sur la mise en place du Cadre de transition lors de l'examen à mi-parcours de FIDA11. Elle présentera notamment des rapports sur les pays qui modifient leurs conditions de financement et sur leurs expériences en matière d'introduction progressive des nouvelles conditions et de suppression des anciennes. Les rapports évalueront également: l'état d'avancement de l'introduction de nouveaux produits et l'utilisation améliorée des produits actuels, l'adaptation de l'appui du FIDA lorsque des changements surviennent dans la situation des pays durant la planification du COSOP, ainsi que les tendances de la mobilisation de ressources. En outre, la mise à jour inclura des informations provenant d'autres donateurs et acteurs du développement, ce qui permettra d'assurer la cohérence des approches et rester engagé dans le débat mondial sur les pays en transition.

## **V. Prochaines étapes**

23. Le Groupe de travail recommande au Conseil d'administration de poursuivre les discussions, comme indiqué au paragraphe 8 du mandat du Groupe de travail sur le cadre de transition. Ce dernier recommandera au Conseil d'administration l'organe directeur le plus à même de diriger l'élaboration de ces éléments.

**viii) Les emprunteurs peuvent choisir de ne pas faire appel aux ressources financières du FIDA; comme il a été demandé, le FIDA s'emploiera dans de tels cas à adapter son appui.**

24. L'engagement du FIDA auprès des pays peut contribuer à des améliorations concrètes des effets du développement au moyen d'activités soigneusement ciblées. Le FIDA peut jouer un rôle stratégique dans la planification nationale s'agissant de réduire la dépendance à l'égard du financement concessionnel, conformément aux stratégies de transition des pays, en accompagnant cet appui par d'autres formes d'assistance.

**ix) Le FIDA continuera de recalibrer son allocation de ressources en fonction de la transition des pays et procédera à des ajustements proactifs de ces mécanismes afin de prendre en compte les changements des besoins des emprunteurs et leur composition.**

25. Grâce aux réformes du SAFP, le Fonds consacre déjà une attention accrue à la vulnérabilité et à la performance. Le Groupe de travail sur le système d'allocation axé sur la performance continuera d'analyser la formule à utiliser pour adapter l'allocation des ressources aux besoins, performances et demandes des pays, dans le contexte global du mandat et des priorités stratégiques du FIDA.
26. L'action du FIDA dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure est essentielle, s'agissant de réaliser les objectifs de développement durable 1 et 2. Elle permettra au Fonds de jouer le rôle d'intermédiaire pour la CSST, et devrait de plus en plus renforcer sa viabilité financière, à mesure que le Fonds développera de nouveaux produits, tirera parti de son architecture financière pour fournir davantage de ressources autres que ses ressources de base, et jouera un rôle central dans les produits hors prêts.

**x) La direction continuera de renforcer l'architecture financière du FIDA, d'améliorer ses pratiques en matière de gestion du risque afin d'élargir sa panoplie d'instruments et d'accroître les ressources disponibles pour tous les emprunteurs.**

27. Conformément aux engagements pris au titre de FIDA11, le cadre financier du FIDA et sa stratégie en la matière seront renforcés et le Fonds pourra ainsi adapter ses opérations à la demande et aux besoins des emprunteurs. Un ensemble

d'instruments plus complet permettra au FIDA d'acquérir une expérience de partenariat collaboratif dans le domaine du développement, et d'accroître son efficacité et son impact. Les contributions à la reconstitution des ressources demeurent bien le socle des fonds propres du FIDA et de sa capacité d'engagement financier, mais l'emprunt sera appelé à faire partie intégrante du cadre financier du Fonds. Cette évolution améliorera la prise en compte, par le FIDA, des besoins des emprunteurs, y compris par une actualisation des conditions de financement. Divers moyens seront utilisés pour atteindre cet objectif; notamment, il sera procédé à un examen du coût du capital du FIDA et la gestion des risques sera renforcée. Le processus de réforme engagé dans le cadre de FIDA11 prévoit l'élaboration d'une architecture financière destinée à optimiser l'efficacité du capital du Fonds en augmentant les ressources, en garantissant la viabilité financière et en optimisant la gestion et la planification des risques.

Cote du document:	EB 2018/125/R.9
Date:	31 octobre 2018
Point de l'ordre du jour:	3 e) ii)
Distribution:	Publique
Original:	Anglais

**F**

Investir dans les populations rurales

## Stratégie et plan d'action du FIDA en matière de cofinancement

### Note pour les représentants au Conseil d'administration

#### Responsables:

#### Questions techniques:

**Ruth Farrant**

Directrice de la  
Division des services de gestion financière  
téléphone: +39 06 5459 2281  
courriel: r.farrant@ifad.org

**Jill Armstrong**

Directrice par intérim de la  
Division des politiques et des résultats opérationnels  
téléphone: +39 06 5459 2324  
courriel: j.armstrong@ifad.org

**Lisandro Martin**

Directeur de la  
Division Afrique de l'Ouest et du Centre  
téléphone: +39 06 5459 2388  
e-mail: lisandro.martin@ifad.org

#### Questions techniques:

**Deirdre McGrenra**

Chef de l'Unité  
des organes directeurs  
téléphone: +39 06 5459 2974  
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration – Cent vingt-cinquième session  
Rome, 12-14 décembre 2018

---

Pour: **Approbation**

## **Table des matières**

<b>Sigles et acronymes .....</b>	<b>ii</b>
<b>Résumé .....</b>	<b>iii</b>
<b>I. Contexte .....</b>	<b>1</b>
<b>II. Base de la stratégie .....</b>	<b>2</b>
<b>A. Analyse de l'expérience du FIDA.....</b>	<b>3</b>
• Résultats de l'étude analytique.....	3
• Éclairage apporté par le personnel du FIDA .....	3
• Enseignements tirés par les autres banques multilatérales de développement.....	4
<b>III. La stratégie.....</b>	<b>5</b>
<b>A Vision et principes .....</b>	<b>5</b>
<b>B. Cadre pour la mobilisation des ressources .....</b>	<b>6</b>
<b>C.Approche stratégique du FIDA par source de financement.....</b>	<b>7</b>
• Cofinancement national .....	7
• Cofinancement international.....	9
• Secteur privé .....	12
<b>IV. Mesure et suivi.....</b>	<b>13</b>
<b>V. Rôles et responsabilités .....</b>	<b>14</b>
<b>A. Rôle de chef de file du FIDA.....</b>	<b>14</b>
<b>B. Rôle du Département de la gestion des programmes .....</b>	<b>14</b>
<b>C. Rôle des directeurs de pays et des CPP .....</b>	<b>14</b>
<b>D. Appui institutionnel .....</b>	<b>14</b>
<b>Annexe I Plan d'action pour une mise en œuvre efficace.....</b>	<b>16</b>
<b>Annexe II Vue d'ensemble des dépenses des donateurs et des États consacrées à l'agriculture.....</b>	<b>21</b>
<b>Annexe III Synthèse des résultats de l'analyse du cofinancement au FIDA....</b>	<b>24</b>
<b>Annexe IV Méthode de ventilation des objectifs institutionnels de cofinancement.....</b>	<b>32</b>
<b>Appendice I Note technique sur les contributions en nature</b>	

## **Sigles et acronymes**

ABC	Fonds d'investissement pour l'entrepreneuriat agricole
AOI	Indice d'orientation agricole
APD	Aide publique au développement
APR	Division Asie et Pacifique
AVP	Vice-Président adjoint
BAfD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BMD	Banque multilatérale de développement
COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
CPP	Chargé de programme de pays
ESA	Division Afrique orientale et australe
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GRIPS	Système de projets d'investissement et de dons
ICO	Bureau de pays du FIDA
IDA	Association internationale de développement
IOE	Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
LAC	Division Amérique latine et Caraïbes
MFEF	Mécanisme de financement pour l'envoi de fonds
ODD	Objectifs de développement durable
PFR	Pays à faible revenu
PMD	Département de la gestion des programmes
PRM	Bureau des partenariats et de la mobilisation des ressources
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance
WCA	Division Afrique de l'Ouest et du Centre

## Résumé

1. La stratégie de cofinancement du FIDA et le plan d'action y afférent s'inscrivent dans la vision claire du rôle à moyen et long terme du Fonds en tant que rassembleur de financements en faveur du développement, telle que définie dans le modèle opérationnel pour la Onzième reconstitution des ressources (FIDA11). Par cette stratégie et ce plan d'action, le FIDA entend appuyer ses efforts de cofinancement pour atteindre les objectifs définis pendant les Consultations sur FIDA11.
2. Le Fonds y considère le cofinancement comme le moyen de parvenir à une fin tout en engrangeant des avantages qui vont bien au-delà de l'obtention d'un financement additionnel. En effet, grâce à l'augmentation du nombre de bénéficiaires, le cofinancement démultiplie l'impact pour les populations rurales pauvres. Il donne également naissance à des partenariats et à des échanges de savoirs fructueux, aidant les pays et les partenaires de développement à faire coïncider leurs stratégies pour trouver des solutions plus efficaces.
3. Conformément à la vision du FIDA exposée dans le Cadre de transition et le nouveau modèle opérationnel, les Membres devront tout mettre en œuvre pour apporter, dans la mesure de leur situation financière, des financements de contrepartie à la totalité des projets appuyés par le Fonds.
4. S'agissant du cofinancement national, le FIDA mettra surtout l'accent sur le cofinancement public, preuve irréfutable de l'engagement de l'État et de son appropriation des projets, mais aussi indicateur fiable de durabilité. L'objectif sera de conclure des cofinancements avec de grands partenaires nationaux dès le début des programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) ou la conception des projets, avec un engagement accru des bénéficiaires.
5. Le FIDA s'emploiera à adopter une approche programmatique qui s'intègre à la planification nationale du développement agricole, mais aussi à obtenir une plus grande mobilisation en concevant des projets plus vastes et plus simples, car ce sont eux qui attirent le plus de cofinancement.
6. Sur le plan du cofinancement international, le Fonds privilégiera les partenariats durables et systématiques avec des organisations bilatérales et multilatérales triées sur le volet, en fonction de la complémentarité des interventions. Les mémorandums d'accord actuels avec les principaux partenaires seront complétés par des plans d'action régionaux contrôlables qui recenseront, après échanges sur la réserve de projets, les possibilités de financement commun et définiront les étapes et jalons à venir.
7. Les COSOP deviendront les dépositaires des plans d'engagement des pays, qui détailleront les principaux partenaires, leur rôle dans les projets/programmes du FIDA, ainsi que les ressources à mobiliser. Parce qu'il permettra une interaction constante avec les pouvoirs publics et les partenaires sur le terrain, le renforcement de la présence du Fonds dans les pays sera essentiel à la pérennité du programme de cofinancement.
8. Le FIDA s'emploiera à utiliser les modèles qui permettent de réduire les coûts de transaction. Par ailleurs, dans des cas précis, il se montrera plus flexible, adaptant ses processus, ses procédures et son calendrier d'approbation pour qu'ils coïncident davantage avec les procédures et processus de ses partenaires. S'appuyant sur l'expérience réussie et les enseignements tirés par les autres institutions financières internationales (IFI), le FIDA cherchera à mettre en place des dispositifs mutualisés, par exemple des fonds fiduciaires multidonateurs, pour réduire les coûts de transaction.
9. Le programme de cofinancement sera étayé, à tous les niveaux, par la définition claire des actions et des responsabilités, conformément aux dispositions du plan

d'action (voir annexe I). Les directeurs régionaux seront responsables de la réalisation des objectifs régionaux. Dans chaque région, des objectifs indicatifs par pays seront utilisés de manière flexible et nourriront les débats sur les COSOP.

10. Le succès de la stratégie de cofinancement dépendra de l'efficacité de la mise en œuvre et de l'engagement de toutes les divisions concernées. Le plan d'action repose sur les dimensions phares du cadre de mobilisation des ressources, les rôles et responsabilités de toutes les parties étant clairement définis. S'appuyant sur la note technique figurant à l'**appendice I**, plusieurs unités du siège apporteront un appui institutionnel, notamment pour la mesure des contributions en nature. Pour soutenir la mise en œuvre, une formation opérationnelle sera proposée dans le cadre du module de mobilisation des ressources de l'Académie des opérations du FIDA.

# Stratégie et plan d'action du FIDA en matière de cofinancement

## I. Contexte

1. Le Programme d'action d'Addis-Abeba, les objectifs de développement durable (ODD), l'Agenda 2063 de l'Union africaine et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement ont reconnu que la mobilisation des ressources nationales auprès des secteurs public et privé était une condition indispensable de l'action menée pour éliminer durablement la pauvreté. Ce constat est parfaitement cohérent avec la vision du FIDA exposée dans le Cadre de transition et le nouveau modèle opérationnel de FIDA11, en application duquel les Membres doivent tout mettre en œuvre pour apporter, dans la mesure de leur situation financière, des financements de contrepartie<sup>1</sup> à la totalité des projets appuyés par le Fonds.
2. Afin d'optimiser la contribution du FIDA aux ODD, la réforme du modèle opérationnel opérée dans le cadre de FIDA11 vise notamment à faire du Fonds, outre son rôle de prêteur direct, un rassembleur de financements en faveur du développement. Le FIDA s'est fixé un objectif de cofinancement ambitieux pour FIDA11, à savoir un ratio d'ensemble de 1/1,4 (1/0,8 pour le cofinancement national et de 1/0,6 pour le cofinancement international). Bon nombre d'autres IFI ont adopté une démarche qui va dans le même sens, c'est-à-dire catalyser et mobiliser les ressources financières pour le développement comme élément central de leurs stratégies à long terme<sup>2</sup>.
3. Des tendances récentes révèlent un accroissement de l'aide publique au développement (APD) en faveur de l'agriculture<sup>3</sup> et citent un certain nombre de donateurs bilatéraux, notamment l'Allemagne, le Canada, la République de Corée, les Émirats arabes unis, les États-Unis, la France, le Japon, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Les organisations multilatérales, par exemple la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BASD), l'Union européenne (UE), la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Banque mondiale, font également partie des sources potentielles de financement pérenne pour l'agriculture et le développement rural (voir **annexe II** pour plus de détails).
4. Comme il est désormais largement admis que la transformation des zones rurales (et du secteur agricole de manière plus générale) est essentielle à la réalisation des ODD, d'autres IFI s'y intéressent à nouveau. L'avantage comparatif du FIDA et le savoir-faire unique dont il dispose en matière de collaboration avec les petits exploitants agricoles et les groupes marginalisés des zones rurales reculées en font un partenaire privilégié pour cette catégorie d'investissements.
5. Comme le concluait l'Évaluation au niveau de l'institution de l'architecture financière du FIDA, le cofinancement permet d'augmenter le nombre de bénéficiaires, favorise la mutualisation des savoirs entre cofinanceurs, améliore la coordination de l'aide, facilite le dialogue avec les pouvoirs publics et offre des perspectives de reproduction à plus grande échelle des expériences réussies afin d'obtenir un impact plus important.
6. Le cofinancement est un élément essentiel du Cadre de transition du FIDA, qui définit les principes directeurs de l'engagement du Fonds auprès des pays emprunteurs en fonction du contexte national et du stade de transition. La méthode de transformation des objectifs institutionnels en objectifs régionaux et en

<sup>1</sup> Dans ce contexte, le terme "financements de contrepartie" est synonyme de "cofinancement public".

<sup>2</sup> Voir Banque asiatique de développement, *Stratégie 2030 pour une région Asie-Pacifique prospère, inclusive, résiliente et soutenable*, et Association internationale de développement (IDA), *Dix-huitième reconstitution – Cap sur 2030 : Investir dans la croissance, la résilience et les opportunités*.

<sup>3</sup> Source: base de données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur l'APD.

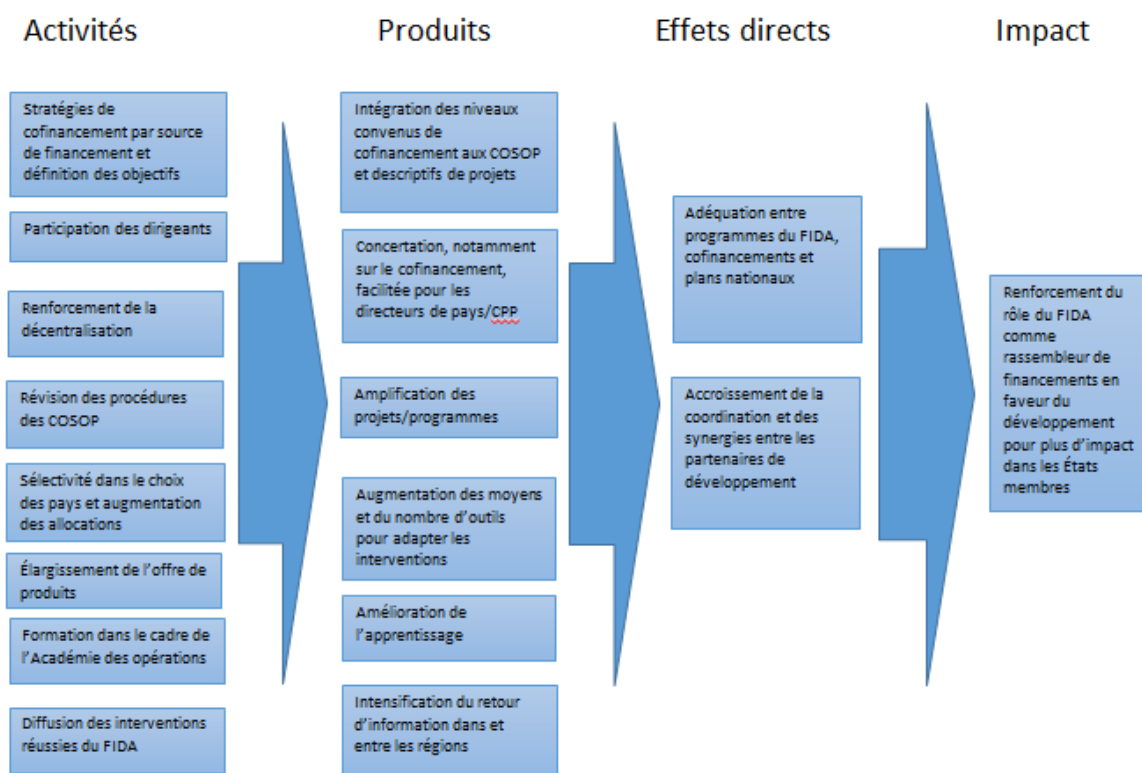


objectifs indicatifs nationaux traduit la reconnaissance de la diversité des besoins des pays.

- Plusieurs grandes réformes et initiatives proposées dans le cadre de FIDA11 confortent le rôle de rassembleur de financements en faveur du développement du Fonds. Il s'agit notamment de l'accroissement de la décentralisation (le lien avec le siège étant renforcé pour garantir la diffusion des savoirs essentiels), de la révision des procédures applicables aux COSOP, du renforcement de la sélectivité dans le choix des pays, du raccourcissement du cycle des projets et d'une focalisation accrue sur la qualité des projets, autant de facteurs dont il a été établi qu'il existe une corrélation positive entre eux et l'augmentation du cofinancement et l'efficacité de l'exécution obtenues grâce à un certain nombre de politiques et d'outils nouveaux. La théorie du changement simplifiée (**graphique 1**) illustre les effets concrets de ces efforts.

Graphique 1

### **Théorie du changement appliquée au renforcement du rôle du FIDA comme rassembleur de financements en faveur du développement**



## **II. Base de la stratégie**

- Les tendances récentes en matière de cofinancement par le FIDA, qui révèlent une dégradation du ratio (1/0,86 dans FIDA10 contre 1/1,15 dans FIDA9), plaident en faveur d'une approche plus stratégique. Cette stratégie s'appuie sur l'analyse de l'expérience du Fonds s'agissant de cofinancement ainsi que sur les leçons qui peuvent en être tirées. Pour étayer son élaboration, une analyse quantitative approfondie des facteurs déterminants du cofinancement<sup>4</sup> a été menée, tandis que l'éclairage du personnel et de la direction du Fonds a été recueilli grâce à des

<sup>4</sup> Les résultats de l'étude ont été présentés lors des deux premières réunions du Groupe de travail sur le cadre de transition, à l'occasion desquelles les principaux points de la stratégie de cofinancement ont été approuvés.

consultations et à un sondage. La stratégie s'appuie également sur les leçons tirées par les autres banques multilatérales de développement (BMD).

## **A. Analyse de l'expérience du FIDA**

### **• Résultats de l'étude analytique**

9. L'analyse de l'expérience du FIDA en matière de cofinancement a permis de repérer les vecteurs importants de cofinancement national et international (**annexe III**). Les éléments phares de cette analyse sont abordés dans les paragraphes suivants.

#### **a) Cofinancement national**

- i) Les pouvoirs publics constituent la principale source de cofinancement national, suivis par les bénéficiaires et les institutions financières nationales. Le cofinancement national a reculé, s'établissant à 2,3 milliards d'USD pendant FIDA9 contre 1,8 milliard d'USD pendant FIDA10<sup>5</sup>, essentiellement en raison d'une baisse du cofinancement public.
- ii) Il existe une corrélation positive entre le niveau de cofinancement national, le niveau de revenu d'un pays et plusieurs autres facteurs, notamment: i) la taille des projets, ii) l'existence d'un bureau de pays du FIDA, iii) la performance du FIDA en tant que partenaire de développement, iv) la performance du projet, v) le nombre de bailleurs de fonds et vi) le niveau de cofinancement international. Sans surprise, le cofinancement national et la fragilité ou la vulnérabilité affichent une corrélation négative. Les ressources de base du FIDA sont de plus en plus orientées vers les situations de fragilité, l'objectif étant de suppléer la dégradation des capacités des États.

#### **b) Cofinancement international**

- i) Le cofinancement international s'est lui aussi inscrit en forte baisse, passant de 1,7 milliard d'USD pendant FIDA9 à 905 millions d'USD<sup>6</sup> pendant FIDA10, en raison d'un moindre apport de la BASD, de l'UE et de la Banque mondiale.
- ii) Le niveau de cofinancement international est positivement corrélé à certains facteurs, dont: i) l'existence d'un bureau de pays du FIDA, ii) le nombre de projets gérés par le chargé de programme de pays (CPP), iii) la taille des projets et iv) le niveau de cofinancement national. On a constaté une corrélation entre le cofinancement international, le niveau de revenu des pays, la stabilité politique et les capacités institutionnelles.

10. L'analyse permet donc de conclure que l'accroissement du cofinancement exige une stratégie propre à chaque source de financement national et international. Elle souligne également la nécessité d'adapter l'approche du FIDA aux spécificités régionales et aux contextes nationaux.

### **• Éclairage apporté par le personnel du FIDA**

11. Des consultations et un sondage menés auprès du personnel font ressortir un certain nombre de points susceptibles de soutenir le programme de cofinancement du FIDA.

<sup>5</sup> Les chiffres de 2018 estiment la réserve de cofinancement national au 28 juin 2018.

<sup>6</sup> Les chiffres de 2018 estiment la réserve de cofinancement international au 28 juin 2018.

**a) Cofinancement national**

12. L'espace budgétaire, l'appropriation et l'engagement des dirigeants des pays sont autant d'éléments qui ont une influence majeure sur le niveau de cofinancement public. Pour optimiser les chances de succès, il faut cibler le bon niveau de responsabilité au sein des ministères, notamment dans les ministères autres que ceux de l'agriculture, par exemple les finances. Une meilleure adéquation entre les objectifs des projets du FIDA et les priorités publiques, ainsi que la bonne intégration aux plans et budgets nationaux sont également des facteurs clés.
13. Enfin, le fait d'adopter une approche programmatique de la planification couvrant plusieurs cycles du Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) et d'augmenter les allocations au titre du SAFP peut également avoir des effets positifs sur le cofinancement.

**b) Cofinancement international**

14. Le cofinancement international présente des avantages considérables et un impact plus important. Toutefois, en raison des différences entre les cycles, les procédures et les exigences des différents acteurs, la collaboration avec de multiples donateurs multilatéraux entraîne une hausse des coûts de transaction, résultant de la nécessité d'établir des liaisons individuelles avec plusieurs homologues.
15. L'expérience du FIDA en matière de mécanismes de financement de type Fonds fiduciaire du mécanisme de cofinancement espagnol pour la sécurité alimentaire (Fonds fiduciaire espagnol) a produit des résultats très encourageants<sup>7</sup>. Dans différentes régions, ce fonds a été un outil efficace pour ce qui est d'apporter un financement additionnel aux projets du FIDA: un outil compatible avec les procédures du Fonds.

**c) Contraintes internes pesant sur la mobilisation des ressources**

16. La mobilisation des ressources par des cofinancements nationaux ou internationaux accroît la charge de travail des CPP. La nouvelle structure décentralisée du FIDA répondra à ce problème en renforçant le soutien technique et administratif dont bénéficient les directeurs de pays et les CPP, ce qui leur permettra de se consacrer davantage à la concertation sur les politiques et à l'établissement de partenariats. Le renforcement du soutien apporté par le siège passera notamment par une large diffusion des informations relatives à l'impact potentiel des projets et programmes du FIDA, et par une participation ponctuelle des directeurs des opérations et des divisions techniques à la concertation liée aux COSOP, projets et programmes.

**• Enseignements tirés par les autres banques multilatérales de développement<sup>8</sup>**

17. Même si toutes les BMD ne possèdent pas de stratégies spécifiques de cofinancement<sup>9</sup>, des enseignements peuvent être tirés de l'évaluation de leur expérience en matière de cofinancement et de fonds fiduciaires:
  - a) La Banque mondiale estime depuis longtemps que les fonds fiduciaires apportent un financement pluriannuel à la fois significatif et prévisible. Afin de rationaliser les modalités de gouvernance et d'information, et de réduire les coûts de transaction, tous les fonds fiduciaires sont gérés par la Banque mondiale conformément à ses propres procédures, et les nouveaux fonds

<sup>7</sup> Les effets du Fonds fiduciaire espagnol n'ont pas encore été évalués, mais plusieurs résultats positifs ont déjà été observés: i) une augmentation du nombre de bénéficiaires des services, ii) des ressources collectives bénéficiant de meilleures pratiques de gestion, iii) le développement et la remise en état de zones irriguées, de systèmes d'eau potable et d'eau pour le bétail, de sites de stockage, de transformation et de vente, et de routes, iv) une augmentation du nombre de personnes formées et v) la constitution et le renforcement de groupes communautaires et de commercialisation.

<sup>8</sup> Notons qu'il n'existe pas de définition du cofinancement commune aux différentes BMD: la Banque mondiale, la BID et la BAsD ne considèrent pas le financement public comme un cofinancement, et estiment qu'il s'agit de "fonds de contrepartie". La BAsD a néanmoins intégré un cadre de cofinancement à sa Stratégie 2020.

<sup>9</sup> Seule la BAsD dispose d'une stratégie de cofinancement, élaborée en 1995.

fiduciaires constituent des mécanismes mis en commun (multidonateurs et multi-bénéficiaires).

- b) La Stratégie de partenariats de financement de la BASD souligne que, parce qu'ils sont synonymes de partage des savoirs, des ressources et des risques, les partenariats de financement permettent d'augmenter l'efficacité opérationnelle. En outre, une évaluation réalisée par la BASD indique que le recours au cofinancement pour les projets doit être motivé par les objectifs stratégiques définis dans les stratégies de pays<sup>10</sup>.
18. L'expérience des autres BMD indique que le FIDA doit continuer de privilégier les fonds fiduciaires et, plus particulièrement, les fonds multidonateurs.
19. Désireuses de mettre l'accent sur la mobilisation des ressources auprès du secteur privé, un certain nombre de BMD (parmi lesquelles la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures, la BAfD, la BASD, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement [BERD], la Banque européenne d'investissement [BEI], la BID, la Banque islamique de développement, la Nouvelle Banque de développement et le Groupe de la Banque mondiale), ont créé un groupe de travail qu'elles ont chargé d'élaborer une approche commune concernant la mobilisation des financements privés à grande échelle<sup>11</sup>. Le FIDA participe aux délibérations de ce groupe afin de tirer des enseignements de l'approche mise au point.

### III. La stratégie

#### A. Vision et principes

20. **Rassembler des moyens de financement pour le développement afin d'accroître l'impact.** La stratégie de cofinancement repose sur une vision qui considère que le FIDA est bien plus un rassembleur de financements en faveur du développement qu'un prêteur direct. Le principal objectif de cette stratégie est d'accroître l'impact pour les populations rurales pauvres.
21. **Mettre l'accent sur les résultats et la durabilité.** Cette stratégie respecte les grands principes adoptés au Forum de haut niveau de Busan sur l'efficacité de l'aide<sup>12</sup>. S'appuyant sur les savoirs et l'expérience des pays et de tous les partenaires de développement, elle met spécifiquement l'accent sur les résultats et l'impact durable.
22. **Complémentarité.** Outre l'aspect financier, la stratégie assure la complémentarité des contributions et veille à ce que le FIDA bénéficie des compétences que les cofinanceurs nationaux et internationaux peuvent apporter aux interventions de développement financées par le Fonds. Pour assurer cette complémentarité, les risques d'atteinte à la réputation (conséquence potentielle des initiatives conjointes avec des partenaires, notamment ceux qui sont issus du secteur privé) seront gérés de manière proactive.
23. **Plans d'action pour le cofinancement international.** Le FIDA a d'ores et déjà conclu des mémorandums d'accord avec de nombreux partenaires de cofinancement internationaux, et cherchera à en conclure d'autres lorsque cela s'avère pertinent. Ces mémorandums seront complétés par des plans d'action spécifiques contrôlables, qui recenseront les projets éligibles au cofinancement sur la base d'échanges réguliers au sujet de la réserve de projets et des étapes prévues pour l'engagement au niveau national.

<sup>10</sup> Voir *Évaluation indépendante de l'efficacité des partenariats conclus par la Banque asiatique de développement* (2016).

<sup>11</sup> Voir *Déclaration commune des BMD définissant les ambitions en matière de collecte des financements privés* (2017).

<sup>12</sup> Voir [www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf](http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf).

24. **Approche spécifique aux différents pays.** La stratégie se fonde sur le constat suivant: le contexte spécifique d'un pays constitue un vecteur majeur de cofinancement. Il faut donc trouver le bon équilibre entre efforts du pays bénéficiaire et efforts des partenaires internationaux. Les COSOP mettront davantage l'accent sur le cofinancement en détaillant, comme le prévoient les plans d'engagement, les principaux partenaires, les ressources prévues et leur rôle dans les projets/programmes du FIDA tout au long du cycle du COSOP. En interne, les objectifs indicatifs par pays étayeront la concertation. Conformément aux directives révisées du FIDA concernant les COSOP, le cofinancement constituera l'un des trois éléments de l'enveloppe de ressources d'un pays, outre l'enveloppe de prêts/dons du FIDA et le financement estimé pour les activités hors prêts.
25. **Renforcer l'appui institutionnel et définir clairement les rôles pour une mise en œuvre efficace.** La stratégie met en avant l'efficacité de la mise en œuvre, avec des actions spécifiques et des efforts accrus de la part de tous les acteurs des plans d'engagement, comme l'expliquent la section IV ci-après et le plan d'action (**annexe I**). Le cadre permettant de mieux planifier, appliquer et suivre les résultats des partenariats (un engagement de FIDA<sup>13</sup>) orientera l'exécution des plans d'engagement.

## **B. Cadre pour la mobilisation des ressources**

26. **Définition du cofinancement.** Le FIDA définit le cofinancement comme un financement apporté par une source, quelle qu'elle soit, en appui d'un projet/programme financé par le FIDA (et en association avec celui-ci). Il peut par exemple s'agir de financements apportés par les pouvoirs publics (certaines institutions considèrent alors qu'il s'agit d'un financement de contrepartie), les bénéficiaires, des partenaires de développement multilatéraux et bilatéraux, le secteur privé et des fondations. Le cofinancement peut être en nature ou en espèces<sup>14</sup>.
27. Pour ses efforts de mobilisation des ressources, le FIDA utilisera un cadre bien défini, qui favorisera une approche systématique (et non ponctuelle) des partenariats désignés comme clés en début de COSOP et pendant la préparation du projet. Le cadre se compose des éléments suivants:
- a) **recensement** des principales sources potentielles de financement au niveau national et régional,
  - b) **engagement** avec les partenaires à de multiples niveaux grâce à l'élaboration de plans d'engagement pour chaque partenaire clé au niveau institutionnel et national, afin d'obtenir une approche systématique, mais aussi d'accroître la présence et la visibilité du FIDA lors des opérations et manifestations des principaux partenaires,
  - c) **adoption** d'une approche unique et unifiée pour mesurer et suivre le cofinancement à différents stades du projet, et
  - d) **communication, conformément à l'engagement de visibilité prévu dans FIDA11**<sup>15</sup>, des résultats positifs des partenariats de cofinancement et des interventions financées par le FIDA, afin de motiver les donateurs et d'entretenir de bonnes relations.

<sup>13</sup> FIDA11, engagement 3.5, mesure contrôlable 32.

<sup>14</sup> Cette définition correspond aux définitions de l'OCDE pour les termes "mobilisation" et "effet de levier", uniquement mentionnés pour le secteur privé mais applicables à d'autres sources de cofinancement. Voir OCDE, "Montants du secteur privé mobilisés par les interventions financières publiques pour le développement" (2016).

<sup>15</sup> FIDA11, engagement 3.5, mesure contrôlable 33.

## C. Approche stratégique du FIDA par source de financement

### Cofinancement national

#### a) Pouvoirs publics

28. Entre 2007 et 2017, les contributions publiques ont représenté 60% du cofinancement national. La quasi-totalité des projets en cours appuyés par le FIDA bénéficient déjà d'un cofinancement national, provenant principalement des deniers publics. Le FIDA mettra surtout l'accent sur le cofinancement public, qui constitue une preuve irréfutable de l'engagement et de l'appropriation de l'État, dénote une bonne préparation postérieure à l'approbation et représente un indicateur fiable de durabilité, principe phare de la stratégie.
29. Dans ce domaine, la priorité stratégique sera donnée aux domaines suivants:
- i) **Se rapprocher de toutes les contreparties pertinentes au niveau national.** Le FIDA encouragera la concertation nationale avec les ministères de l'agriculture, mais aussi avec les ministères de l'économie, de la planification et des finances, acteurs de poids des allocations budgétaires nationales. Ces discussions seront étayées par des informations spécifiques à chaque pays en matière d'espace budgétaire, de niveau de dette, de conditions de financement, de priorité donnée par les pouvoirs publics à l'investissement agricole (Indice d'orientation agricole) et de l'historique du financement public du développement agricole (voir exemples en **annexe II**).
  - ii) **S'engager dès que possible pour faire coïncider les COSOP**, le programme de cofinancement et les plans nationaux. Sur ce sujet, les principaux points d'entrée sont les suivants: i) la conception des COSOP et ii) la préparation de la note conceptuelle du projet. Le renforcement de la présence du FIDA dans les pays sera essentiel à cet engagement précoce. Ce dialogue s'appuiera, en interne, sur des objectifs régionaux et des objectifs indicatifs par pays (voir **annexe IV**).
  - iii) **Favoriser le dialogue avec les pouvoirs publics à tous les niveaux, du plan national au plan local**, la preuve des succès engrangés par les projets et programmes financés par le FIDA constituant un outil très utile pour inciter les États à apporter un cofinancement.
  - iv) **Progresser vers une approche plus programmatique et des projets plus simples et plus vastes.** Le FIDA s'emploiera à progresser vers des investissements programmatiques à plus long terme, couvrant plusieurs cycles du SAFP, et à concevoir des projets de plus grande envergure,<sup>16</sup> qui s'avèrent les plus générateurs de cofinancement. La sélectivité dans le choix des pays au cours de FIDA11 permettra d'augmenter l'allocation moyenne par pays. Le programme pilote de prêts axés sur les résultats constituera un point d'entrée important.

#### b) Bénéficiaires

30. Partenaires essentiels pour obtenir un impact, les bénéficiaires sont la deuxième source de cofinancement national (19%). Parce qu'ils sont forts d'un savoir et d'une expérience uniques, leur engagement favorise l'adhésion aux projets et la durabilité des résultats. Le FIDA s'appuiera sur ses collaborations fructueuses avec les bénéficiaires et leurs organisations pour se concentrer sur deux domaines:
- i) **Renforcer l'engagement des bénéficiaires en tant que partenaires de développement lors de la conception et du suivi des projets.** Pour ce

---

<sup>16</sup> Une étude approfondie consacrée à la performance du FIDA en matière de décaissement a également montré que les tendances sur ce plan sont meilleures dans les projets de plus grande taille (voir le numéro 14 dans la série IFAD Research: <https://maintenance.ifad.org/web/knowledge/publication/asset/39317975>).

faire, la stratégie de participation des citoyens élaborée pour FIDA11 permettra de repérer les principaux points d'entrée.

- ii) **Accentuer les efforts destinés à créer les conditions permettant de faire des envois de fonds une source de financement pour l'agriculture et le développement rural.** Le Mécanisme de financement pour l'envoi de fonds (MFEF) du FIDA peut renforcer la participation des bénéficiaires aux opérations du FIDA en apportant un cofinancement axé sur les envois de fonds et les investissements des populations émigrées<sup>17</sup>. En finançant des solutions innovantes qui favorisent les transferts à bas coût et renforcent l'accès des bénéficiaires à une gamme élargie de services financiers, il est également source d'avantages indirects.

**c) Institutions financières nationales**

31. Les institutions de financement du développement ont contribué à hauteur de 11% environ au cofinancement national ces dix dernières années. Le FIDA, qui travaille depuis longtemps avec ces entités, a toutes les cartes en main pour les intégrer davantage à ses efforts de cofinancement national.
32. L'absence d'accès aux services financiers essentiels (crédit, épargne et assurance par exemple) constitue un défi majeur pour les petits exploitants agricoles. Pour les producteurs pauvres qui cherchent à augmenter leurs revenus et accroître leur résilience en passant de la culture vivrière à une production axée sur le marché, il est essentiel de trouver des options financières bon marché et adaptées à leurs besoins.
- i) S'agissant des institutions financières nationales, les priorités stratégiques du FIDA seront **le rehaussement de crédit et l'atténuation des risques**. Le FIDA est fort d'une grande expérience de la collecte de contributions auprès des institutions financières nationales (voir **encadré 1**). Le Fonds continuera de chercher de nouvelles mesures incitatives et de nouveaux mécanismes pour le rehaussement de crédit et l'atténuation des risques afin de rendre les partenariats avec les petits exploitants moins risqués.

Encadré 1

**Programme de diffusion des innovations et techniques financières en milieu rural (PROFIT) au Kenya**

L'objectif de ce programme est de faire augmenter les revenus ruraux grâce à une amélioration de la production, de la productivité et de la commercialisation en offrant aux ménages ruraux pauvres un accès plus pertinent et plus durable à une large gamme de services financiers, mais aussi en renforçant leurs capacités.

Il prévoit la création de deux dispositifs destinés à réduire les risques et encourager la prestation de services financiers dans les régions rurales du Kenya:

**i) Un dispositif de partage des risques**

Ce dispositif a été conçu pour les banques commerciales (Equity Bank, K-Rep Bank - désormais Sidian Bank -, Family Bank et Cooperative Bank of Kenya par exemple) qui ont accès aux liquidités mais sont encore réticentes à proposer des services financiers dans les régions rurales du Kenya. Destiné à utiliser les fonds commerciaux pour la rétrocession de prêts, ce dispositif devrait être utilisé entre cinq et dix fois au cours du cycle de vie de PROFIT.

**ii) Un dispositif de crédit**

Ce dispositif est destiné aux institutions de microfinancement qui acceptent des dépôts et aux autres institutions qui se transforment en banques. Pour mener à bien cette transformation, ces institutions doivent avoir accès à des fonds à court et moyen terme afin d'étoffer leurs portefeuilles ruraux et agricoles. Le dispositif est constitué d'une ligne de crédit, utilisée pour inciter ces organismes à étendre leur portée, notamment en faveur de zones délaissées du pays. En 2013, il a prêté environ 6 millions d'USD pour des rétrocessions de prêts consentis par des institutions de microfinancement en faveur de filières spécifiques. Les données des projets montrent qu'à fin septembre 2017, ces institutions avaient pu prêter environ 9 millions d'USD aux petits exploitants (environ 3 millions d'USD de plus que les fonds prêtés par le projet à ces institutions).

Les fonds de PROFIT devraient induire des changements systémiques dans la manière dont les banques commerciales envisagent les prêts au secteur rural et au secteur agricole, avec à la clé un flux durable de ressources pour ces derniers, y compris après la fin du projet.

<sup>17</sup> Le projet "Amélioration de la sécurité alimentaire dans la Corne de l'Afrique grâce aux investissements de la diaspora en faveur de l'agriculture", qui fait partie de l'Initiative d'appui aux investissements de la diaspora en faveur de l'agriculture (DIA) du FIDA, montre comment le MFEF peut permettre de mobiliser des cofinancements auprès d'investisseurs externes, tout en collectant les investissements des migrants. Le MFEF a également apporté une assistance technique déterminante pour la création du Somali AgriFood Fund.

## Cofinancement international

### a) Partenaires multilatéraux

33. Les partenaires multilatéraux, essentiellement la BAfD, la BASD et la Banque mondiale, ont représenté 65% du cofinancement international au cours de la dernière décennie. Mais leurs contributions ont connu des fluctuations importantes: le caractère ponctuel de leur aide engendre donc une relative incertitude (voir **annexe III**).
34. Le FIDA a conclu plusieurs mémorandums d'accord avec ces organisations et s'emploie à relancer l'engagement d'autres partenaires, notamment la Banque ouest-africaine de développement (BOAD), la Banque de développement de l'Amérique latine (CAF), l'UE, la Banque islamique de développement et le Fonds de l'OPEP pour le développement international. Dans le contexte multilatéral, l'accent sera mis sur les domaines suivants:
- i) **Rechercher la complémentarité des interventions avec les grandes IFI.** Parce qu'il se concentre sur les petits exploitants agricoles, le FIDA accentuera ses efforts destinés à compléter le financement apporté par d'autres IFI à des initiatives de type grands projets d'irrigation. **L'encadré 2** en présente un exemple réussi.

#### Encadré 2

##### Projet intégré de développement et de gestion participatifs de l'irrigation (IPDMIP) en Indonésie

- **Forte cohérence avec les priorités publiques**

Dans le cadre de son Plan national de développement à moyen terme 2015-2019, le Gouvernement d'Indonésie visait à atteindre, d'ici à 2017, l'autosuffisance dans les principales denrées de base, notamment le riz. Pour ce faire, il s'est engagé à réhabiliter 3,2 millions d'hectares de systèmes d'irrigation dégradés. Une importance considérable a donc été donnée à l'agriculture et l'eau, avec des appels aux secteurs public et privé pour qu'ils s'engagent de façon globale et concertée.

Le projet IPDMIP a été conçu pour contribuer aux priorités publiques i) en accroissant la production de riz afin d'accroître la sécurité alimentaire, ii) en mettant au point des cultures à forte valeur ajoutée qui amélioreront la nutrition et les moyens de subsistance en milieu rural et iii) en favorisant une infrastructure d'irrigation plus productive.

Même si l'exécution ne se trouve pas encore à un stade avancé, le projet est innovant.

- **Complémentarité de l'intervention du FIDA avec celle de la BASD**

Le projet s'est appuyé sur les expériences passées de la BASD et du FIDA, ainsi que sur les savoirs produits en Indonésie pour renforcer les liens entre l'agriculture (principal domaine d'intervention du FIDA) et la rénovation des systèmes d'irrigation (principal domaine d'intervention de la BASD) pour réduire la pauvreté et contribuer aux objectifs nationaux de développement. Ce partenariat a permis au Gouvernement de tirer le meilleur des avantages comparatifs des deux partenaires de développement de manière complémentaire.

- **Cofinancement avec la BASD**

Le FIDA a apporté un financement de 100 millions d'USD (98,5 millions d'USD sous forme de prêt et 1,5 million d'USD sous forme de don). De son côté, la BASD a débloqué 600 millions d'USD pour améliorer l'infrastructure d'irrigation, la gestion des systèmes d'irrigation ainsi que les politiques et cadres institutionnels connexes. Un an après l'entrée en vigueur, la contribution du Gouvernement s'élevait à environ 1 milliard d'USD (contre 102 millions d'USD lors de l'évaluation du projet).

- ii) **Pérenniser les partenariats grâce à une présence renforcée dans les pays.** Le FIDA se chargera de la création et de la coordination des groupes de donateurs régionaux axés sur l'agriculture et les petites exploitations. Cette démarche sera appuyée par des efforts consentis, au siège, pour préparer des cartes des cofinanceurs potentiels, pays par pays.



- iii) **Renforcer la flexibilité pour une meilleure adaptation aux grands partenaires clés.** Le FIDA cherchera à mieux intégrer les partenaires à la conception des missions et se montrera plus flexible dans l'adoption des formats d'établissement des rapports de ses principaux partenaires, notamment lorsque ceux-ci apportent plus de financements que le Fonds. **L'encadré 3** présente un exemple réussi en la matière.

Encadré 3

**Projet d'infrastructure côtière résistante aux aléas climatiques (CCRIP) au Bangladesh**

Approuvé en 2013 par le Conseil d'administration du FIDA, le CCRIP montre que, lorsque les activités et les priorités nationales sont alignées, une coopération proactive entre les partenaires de développement peut se traduire par un cofinancement qui fait la part belle à la complémentarité et à l'harmonisation. Et, surtout, il propose un modèle qui permet de surmonter les goulets d'étranglement administratifs, obstacles au cofinancement des activités du FIDA.

Le CCRIP résulte de la fusion de deux projets: le Projet d'infrastructure commerciale durable pour l'amélioration des moyens de subsistance (SMILE), conçu par le FIDA, et le Projet d'amélioration de l'infrastructure résistante aux aléas climatiques dans la zone côtière, conçu par la BASD et le KfW. Le Projet d'amélioration des digues côtières, financé par la Banque mondiale, complète le CCRIP.

Dans la droite ligne du sixième plan quinquennal du Gouvernement, le projet considère les routes et marchés ruraux, l'agriculture, le bétail et la pêche communautaire comme des domaines prioritaires pour une croissance favorable aux pauvres.

Sur le plan fonctionnel, le CCRIP opère comme un seul et même projet doté de trois composantes distinctes, financées par le FIDA (routes, ponts et petits marchés), la BASD (routes, ponts, centres de croissance et grands marchés villageois) et le KfW (abris anticycloniques et gestion des savoirs).

Situé à Dhaka, un bureau de gestion de projet unique (complété par des bureaux dans les régions concernées par le projet) est chargé de la coordination de toutes les activités du projet, dans le respect des directives d'achat et de gestion financière de chaque organisation. Le FIDA, la BASD et le KfW assurent, ensemble, le suivi et la supervision du projet.

L'examen à mi-parcours d'août 2017 a jugé satisfaisante l'exécution globale du projet.

- iv) **Généraliser le "modèle progressif"** Le FIDA a l'habitude des projets qui se déroulent en plusieurs phases, ce qui se traduit par une augmentation du cofinancement (voir **encadré 4**). Le Fonds continuera de travailler sur un modèle réunissant des cofinancements importants sur la base des succès rencontrés par les projets pilotes innovants.

Encadré 4

**Projet de développement des communautés pastorales – Phase III (PCDP-III) en Éthiopie**

Le PCDP-I, le PCDP-II et le PCDP-III constituent, à eux trois, un cas de "meilleure pratique" de cofinancement étalé sur plusieurs phases, chacune bénéficiant d'un cofinancement supérieur à la précédente. Ce triptyque est également un bon exemple de projet dans le cadre duquel le FIDA, fort de ses compétences en matière d'approches du développement impulsées par la communauté et de soutien aux moyens de subsistance, complète l'approche d'un cofinancier.

Majoritairement fructueux, les dispositifs pilotes de la phase I ont permis de définir des seuils déclencheurs de performance pour l'achèvement et la transition vers la phase II. À l'achèvement du PCDP-I, les prêts du FIDA atteignaient 20 millions d'USD, tandis que l'Association internationale de développement (IDA) avait contribué à hauteur de 30 millions d'USD de dons et que le Gouvernement avait apporté 10 millions d'USD. Le PCDP-II a débuté en octobre 2008 et s'est terminé, comme prévu, le 31 décembre 2013. À l'achèvement, le financement mobilisé s'établissait à 37 millions d'USD de la part du FIDA, 75 millions d'USD de la part de l'IDA et 14 millions d'USD de la part du Gouvernement.

Le PCDP-III s'appuie sur les succès engrangés par les deux projets précédents et continue d'intégrer les approches du développement impulsées par la communauté aux procédures publiques. L'investissement total et les coûts supplémentaires de fonctionnement du projet sont estimés à 217 millions d'USD. Le FIDA apportera 95 millions d'USD. L'IDA s'est engagée à hauteur de 100 millions d'USD tandis que le Gouvernement et les bénéficiaires financeront le solde.

**b) Dispositifs internationaux: fonds mondiaux pour l'environnement et le changement climatique**

35. Le bilan du FIDA est remarquable en ce qui concerne la mobilisation de fonds supplémentaires provenant de fonds mondiaux pour l'environnement et le changement climatique, parmi lesquels le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), le Fonds pour les pays les moins avancés, le Fonds spécial pour les changements climatiques et le Fonds pour l'adaptation. En 2016, le FIDA a également obtenu le droit de recevoir des financements au titre du Fonds vert pour

le climat. Entre FIDA8 et FIDA10, la finance environnementale et climatique a été multipliée par dix, passant de 54 millions d'USD à 586 millions d'USD. Au cours de FIDA11, le Fonds veillera à ce que 100% des projets intègrent les enjeux climatiques et qu'au moins 25% du programme de prêts et dons du FIDA soient spécifiquement orientés vers le climat.

36. En décembre 2018, le FIDA présentera au Conseil d'administration une stratégie révisée et un plan d'action sur l'environnement et les changements climatiques qui feront de la mobilisation des ressources un domaine d'action prioritaire et définiront les objectifs de cofinancement environnementaux et climatiques jusqu'en 2025. Ces objectifs seront fondés sur l'avantage comparatif du FIDA au niveau mondial, les besoins des pays et de programmation du FIDA, la synchronisation avec les objectifs des différents fonds et le besoin d'efficacité.

### c) Organisations bilatérales

37. Les organisations bilatérales ont représenté 17% du cofinancement international du FIDA au cours de la décennie écoulée. À lui seul, le Fonds fiduciaire espagnol a apporté 64% de l'enveloppe, 13 autres organisations se partageant le solde. Les organisations bilatérales continuent également de jouer un rôle majeur dans le financement des activités de transfert des savoirs.

38. Dans le contexte bilatéral, la priorité stratégique sera donnée à trois domaines:

i) **S'engager au cas par cas avec les principaux partenaires.** Au niveau régional, le FIDA s'est forgé une bonne connaissance des "cultures" et centres d'intérêt des partenaires bilatéraux. Un travail de cartographie permettra d'alimenter le débat avec ces partenaires et d'aider le FIDA à se concentrer sur les organisations bilatérales qui ont été jugées les plus pertinentes au regard de leurs priorités et de leur historique, et en prenant également en considération leur intérêt pour les thèmes d'intégration de FIDA11 – jeunesse, égalité des sexes, climat et nutrition – et leur focalisation sur ces thèmes.

ii) **Donner la priorité aux dispositifs mutualisés.** À l'aune du succès du Fonds fiduciaire espagnol, le FIDA mettra tout en œuvre pour bâtir des dispositifs similaires avec d'autres donateurs bilatéraux, en opérant peut-être une différenciation par pays et par domaines d'intérêt. Cette priorité donnée aux fonds fiduciaires multidonateurs devrait se traduire par une baisse des coûts de transaction.

iii) **Mettre à profit la nouvelle Coopération Sud-Sud et triangulaire (CSST) et les centres de gestion des savoirs.** Acteur major de l'initiative de partage des savoirs de la CSST, le FIDA a conçu, financé ou favorisé près de 150 activités de CSST entre 2009 et 2014<sup>18</sup>. Cet engagement permet au FIDA de se rapprocher des donateurs et des initiatives du monde émergent. Dans le cadre de la CSST, le FIDA cherchera à renforcer le financement apporté par les organisations bilatérales pour le transfert de savoirs et l'assistance technique.

### d) Fondations

39. Une étude récemment menée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a révélé que 130 des fondations philanthropiques privées les plus actives au monde avaient contribué à hauteur de 24 milliards d'USD au développement entre 2013 et 2015, la Fondation Bill et Melinda Gates représentant à elle seule 49% de ce montant. Le FIDA restera concentré sur les domaines suivants:

---

<sup>18</sup> Voir EB 2016/119/R.6, *Approche adoptée par le FIDA dans le domaine de la coopération Sud-Sud et triangulaire.*

- i) **Choisir des dispositifs de financement stratégiques cohérents avec les priorités des fondations.** Il s'agit par exemple du Mécanisme d'assistance technique du Fonds d'investissement pour l'entrepreneuriat agricole (Fonds ABC), du Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne (phase 2) et du Mécanisme d'assistance pour les peuples autochtones, qui permettent aux fondations de co-investir et de profiter du cadre mis en place par le FIDA.
- ii) **Par des manifestations de partage des savoirs, faire du FIDA un partenaire de référence pour les fondations.** Le FIDA organisera un certain nombre de manifestations de partage des savoirs et de partenariat portant sur des sujets cohérents avec les priorités des fondations: autonomisation économique des femmes, données pour l'ODD 2, pertes après récolte et gaspillage, adaptation aux changements climatiques ou emploi des jeunes ruraux.

### Secteur privé

40. Il est généralement admis que l'APD et la mobilisation des ressources locales ne suffiront pas à financer des ODD ambitieux<sup>19</sup>. Les données du FIDA montrent que la contribution du secteur privé aux efforts de développement s'est avérée modeste sur les dix dernières années (environ 5%). Cela étant, cette contribution a tendance à intervenir pendant l'exécution du projet plutôt que lors de la phase d'approbation. Des mesures renforcées utilisant des systèmes améliorés de suivi et d'évaluation seront essentielles pour suivre ces contributions avec plus de précision, tout en s'efforçant de saisir la distinction entre mobilisation directe et indirecte telles qu'elles sont définies dans le guide de référence du Groupe de travail des BMD sur la capitalisation de l'investissement privé<sup>20</sup>.
41. Le FIDA participera au débat mondial qui réunit les BMD. Celui-ci vise deux objectifs: augmenter le financement privé, comme le prévoit la Déclaration commune des BMD définissant les ambitions en matière de collecte des financements privés de 2017, et trouver des méthodes permettant d'estimer, par des études de cas, le montant des investissements privés catalysés, en rejoignant le Groupe de travail des BMD sur la capitalisation de l'investissement privé.
42. Le programme de cofinancement bénéficiera de la nouvelle stratégie concernant le secteur privé du FIDA11, qui sera présentée au Conseil d'administration en 2019 pour approbation. Cette dernière a notamment pour objectif d'accroître les financements additionnels apportés par le secteur privé, aussi bien au niveau institutionnel qu'au niveau des programmes de pays, et de mobiliser des fonds du secteur privé au moyen de fonds d'impact social ainsi que par des mécanismes de cofinancement. La stratégie décrira aussi le processus de diligence raisonnable nécessaire pour assurer l'atténuation du risque pour la réputation ou du risque opérationnel lors de l'engagement avec de nouveaux homologues du secteur privé.
43. La stratégie concernant le secteur privé proposera de nouveaux moyens de lever des fonds. Le FIDS continuera également à renforcer son engagement auprès du secteur privé par différents moyens:
  - i) **Reproduire à plus grande échelle l'approche partenariat public-privé-producteurs (4P).** L'approche des 4P<sup>21</sup> a réussi à démultiplier les contributions du secteur privé, y compris par le biais de plateformes filières. Parce qu'elle comprend des plans d'engagement communs, cette approche a

<sup>19</sup> Voir *Passer des milliards aux milliers de milliards: transformer le financement du développement*.

<sup>20</sup> Voir <http://documents.worldbank.org/curated/en/495061492543870701/pdf/114403-REVISED-June25-2018-PrivInvestMob-Draft-Ref-Guide-Master-June2018-v4.pdf>

<sup>21</sup> Le modèle innovant de partenariat public-privé-producteurs (4P) du FIDA adopte une approche systématique de la participation du secteur privé local, ainsi que des petits producteurs et de leurs organisations, placés sur un pied d'égalité dans les projets appuyés par le Fonds.

également l'avantage de permettre la mesure et le suivi des contributions du secteur privé dès la phase de conception du projet et d'accroître la fiabilité tout au long de l'exécution.

- ii) **Tirer le meilleur des réseaux existants.** Il s'agira, ici, de se rapprocher des partenaires par le biais de réseaux tels que le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (CGAP) et le Réseau de financement et d'investissement en faveur des PME agricoles et de l'agriculture paysanne (SAFIN)<sup>22</sup>, mais aussi les forums de développement rural.
- iii) **S'appuyer sur le Mécanisme d'assistance technique du Fonds ABC.** Initiative innovante, le Fonds ABC contribue à réduire les obstacles auxquels se heurtent les petits exploitants ainsi que les petites et moyennes entreprises rurales qui veulent obtenir un financement, facilitant ainsi leur accès au capital dont ils ont besoin<sup>23</sup>. Le Mécanisme d'assistance technique aide les agriculteurs ruraux à renforcer leurs compétences commerciales et à se former à l'entrepreneuriat, renforçant l'attractivité des projets du FIDA aux yeux des investisseurs privés.

#### IV. Mesure et suivi

44. Le tableau de coûts du projet et l'analyse économique et financière sont les premiers à refléter le cofinancement. Ces éléments, base de l'accord financier conclu avec l'emprunteur, font partie du Système de projets d'investissement et de dons (GRIPS) du FIDA, qui constitue le point de départ de la mesure et du suivi du cofinancement. Afin de mieux mesurer et suivre le cofinancement, le FIDA prendra les mesures suivantes lors de la conception et pendant l'exécution:
- i) **Mettre à niveau les systèmes existants de suivi et d'information pour tenir compte de l'ensemble des sources et des catégories de cofinancement, et permettre des mises à jour pendant l'exécution.** Ces systèmes permettront de distinguer les cofinancements en nature des cofinancements en espèces, et de procéder à l'évaluation au stade de la conception et au suivi et à l'élaboration des rapports durant l'exécution. Un système de suivi amélioré signalera les éventuelles lacunes en matière de distribution du cofinancement.
  - ii) **Mieux sensibiliser le personnel.** Le personnel du projet sera formé à l'importance et à l'utilisation des systèmes mis à niveau.
  - iii) **Réviser les directives et les procédures.** Le FIDA révisera ses directives en matière de supervision et d'appui à l'exécution, ses directives pour l'analyse économique et financière ainsi que le manuel d'exécution du projet pour assurer la qualité de la comptabilité et du suivi du cofinancement, contributions en nature incluses.
45. **Élargir les critères de suivi.** Le FIDA suivra le bon déroulement de la stratégie au moyen des niveaux de cofinancement et, surtout, de l'augmentation de l'impact dans les États membres. Il s'agira par exemple de voir si le cofinancement a permis d'élargir la portée ou d'augmenter le nombre total de bénéficiaires. En outre, la création d'une "matrice pour les partenaires financiers" permettra de suivre la performance des partenaires de cofinancement, et plus spécifiquement des cofinanciers internationaux. Conjuguée à l'engagement de FIDA11 (à savoir élaborer et mettre en œuvre un cadre pour planifier de manière stratégique et assurer le suivi des partenariats du FIDA au niveau national, régional, mondial et

<sup>22</sup> Voir CGIAR, *Innovation platforms practice brief 1*:

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a2840f0b652dd0005bc/Brief1.pdf>.

<sup>23</sup> Voir discours du Président du FIDA lors du Sommet mondial de l'innovation alimentaire organisé par Seeds & Chips: [www.ifad.org/web/latest/speech/asset/40293533](http://www.ifad.org/web/latest/speech/asset/40293533).

institutionnel), cette approche permettra de savoir, grâce au retour d'information, où allouer prioritairement les ressources et où les enjeux d'efficacité plaident en faveur d'un désengagement.

## **V. Rôles et responsabilités**

46. Une définition claire des rôles et responsabilités au sein du Fonds sera essentielle au succès de l'exécution du plan d'action.

### **A. Rôle de chef de file du FIDA**

47. Chef de file, le FIDA donnera le ton, motivant les équipes pour qu'elles se concentrent sur le cofinancement.
48. En outre, il se rapprochera des pouvoirs publics et des autres partenaires de développement au plus haut niveau, profitant des forums pour intensifier le dialogue sur ce sujet.

### **B. Rôle du Département de la gestion des programmes**

49. Le Vice-Président adjoint (AVP) du Département de la gestion des programmes (PMD) ainsi que les responsables des divisions opérationnelles et techniques seront chargés de i) définir une stratégie mondiale et régionale qui sera mise à jour à chaque cycle de reconstitution des ressources et ii) se rapprocher des États et des partenaires de développement grâce à la cartographie des donateurs et aux données nationales. Des plans d'engagement axés sur les principaux partenaires orienteront l'engagement régulier à tous les niveaux, y compris pour répertorier les réunions clés au niveau institutionnel, les grandes étapes attendues des partenaires de cofinancement ainsi que le calendrier envisagé pour les réunions et manifestations destinées à pérenniser l'engagement au niveau national. Afin de renforcer la responsabilité, les efforts de cofinancement seront explicitement inclus dans les objectifs et les évaluations de la performance de l'AVP du PMD, des directeurs régionaux, des directeurs de pays et des CPP.
50. Les directeurs régionaux seront responsables de la réalisation des objectifs régionaux. Au sein de chaque région, des objectifs indicatifs par pays seront utilisés de manière flexible et nourriront les débats réguliers sur les COSOP.
51. L'AVP du PMD et les directeurs régionaux au siège seront responsables du plaidoyer pour le cofinancement auprès des États membres et des partenaires. Les directeurs régionaux joueront également un rôle important de soutien aux directeurs de pays et aux CPP dans la concertation avec les ministères nationaux de l'agriculture, de l'économie, des finances et de la planification.

### **C. Rôle des directeurs de pays et des CPP**

52. Dans la droite ligne du modèle opérationnel amélioré du FIDA, les directeurs de pays et les CPP, épaulés par les responsables financiers, joueront, par la concertation avec les pays, un rôle majeur dans la conception des plans d'engagement au niveau des COSOP et participeront aux forums de développement.
53. Les directeurs de pays et les CPP seront également chargés de recenser les partenaires et de les faire participer dès que possible aux COSOP et à la conception des projets afin de trouver un niveau adéquat de cofinancement. En outre, par des contacts réguliers et des échanges de possibilités de programmes conjoints et de conception de projets, ils renforceront les relations avec les cofinanceurs.

### **D. Appui institutionnel**

54. Il est essentiel, dans l'exécution de ce programme, de chercher à établir un équilibre dans le niveau de responsabilités entre les bureaux de pays du FIDA et le

siège. Pour accroître le cofinancement, le FIDA s'appuiera sur son modèle décentralisé amélioré, avec le soutien plein et entier de plusieurs unités du siège.

55. Avec le soutien du Bureau des partenariats et de la mobilisation des ressources (PRM), les économistes régionaux et les conseillers de portefeuille joueront un rôle central s'agissant de cartographier les donateurs au niveau national et régional, mais aussi de recenser les zones d'intervention prioritaires, recensement qui servira de base au choix des partenaires de cofinancement les plus pertinents.
56. Aidé du Département de la stratégie et des savoirs, de la Division de l'engagement mondial et des relations multilatérales, de la Division de la communication et de la Division environnement, climat, égalité hommes-femmes et inclusion sociale (ECG), le PRM appuiera le programme de cofinancement en analysant, documentant et diffusant des informations relatives à l'impact des interventions du FIDA afin de démontrer l'intérêt du cofinancement.
57. Le PRM continuera de porter le programme de partenariats institutionnels du FIDA en cherchant, en collaboration avec les divisions régionales, des possibilités de fonds fiduciaires, financements supplémentaires et autres mécanismes mutualisés.
58. L'ECG, coordonnateur des fonds mondiaux pour le climat et l'environnement, continuera de favoriser l'accès à ces ressources, et veillera à la conformité avec les objectifs et normes de ces fonds.
59. La Division des services de gestion financière (FMD) et la Division des politiques et des résultats opérationnels, épaulées par la Division des technologies de l'information et des communications, apporteront les améliorations nécessaires à l'adoption d'une approche unique de la mesure et du suivi du cofinancement.
60. La FMD et le Bureau du Conseil juridique s'occuperont d'harmoniser les accords, procédures et cadres convenus de notification avec ceux des cofinanceurs, notamment lorsque le FIDA s'associe à des opérations plus vastes.

## Plan d'action pour une mise en œuvre efficace

Le plan d'action s'appuie sur les dimensions clés d'un cadre de mobilisation des ressources et définit les rôles et responsabilités des parties concernées, et les activités de mesure et de suivi. Tandis que le FIDA tirera pleinement parti de son modèle renforcé de décentralisation pour faire progresser son programme de mobilisation des ressources (et spécialement les ressources nationales), plusieurs services du siège appuieront les bureaux de pays du FIDA dans les efforts qu'ils mèneront pour développer le cofinancement. Ces appuis institutionnels incluent diverses mesures et activités, depuis l'assistance technique et l'appui aux systèmes jusqu'à l'élaboration de plans de communication efficaces.

Mesures/Rôles	Responsabilité <sup>24</sup>	Calendrier	Appuis institutionnels <sup>25</sup>
<b>RECENSER</b> les principales possibilités de cofinancement aux niveaux régional et national			
<p><b>Mesure 1: Renforcer les analyses du contexte national</b></p> <p>a) Procéder à un examen des cadres de développement aux niveaux national et régional dans le contexte de l'élaboration des programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) afin de mieux insérer les interventions du FIDA dans les plans généraux nationaux/régionaux</p> <p>b) Réaliser une analyse annuelle de l'espace budgétaire des pays, de leur niveau d'endettement et des flux consacrés par les États à l'agriculture afin d'évaluer la capacité nationale de mobilisation de ressources en s'appuyant sur les données du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et de l'Organisation de coopération et de développement économiques.</p>	Économistes régionaux / conseillers de portefeuille	Début de l'année civile et lors de la préparation du COSOP	Fournir une assistance technique et une documentation complémentaire pour l'examen et l'analyse <b>(OPR/FMD)</b>

<sup>24</sup> AVP – Vice-Président adjoint; CD – Directeur de pays; CPP – chargé de programme de pays; RD – directeur régional.

<sup>25</sup> COM – Division de la communication; ECG – Division environnement, climat, égalité hommes-femmes et inclusion sociale; FMD – Division des services de gestion financière; GEM – Division de l'engagement mondial et des relations multilatérales; HRD – Division des ressources humaines; ICT – Division des technologies de l'information et des communications; LEG – Bureau du Conseil juridique; OPR – Division des politiques et des résultats opérationnels; PRM – Bureau des partenariats et de la mobilisation des ressources; PMI – Division production durable, marchés et institutions; PMD – Département de la gestion des programmes; SKD – Département de la stratégie et des savoirs.

Mesures/Rôles	Responsabilité <sup>24</sup>	Calendrier	Appuis institutionnels <sup>25</sup>
<b>Mesure 2: Élaborer une carte des cofinanceurs potentiels</b> aux niveaux national, régional et mondial afin de déterminer les domaines d'intervention prioritaires ainsi que leurs modalités et programmes de financement, leurs procédures administratives et leur complémentarité avec le mandat du FIDA pour contribuer aux plans d'activité et de participation.	Économistes régionaux / conseillers de portefeuille	Premier trimestre 2019 et actualisation périodique	Faciliter l'accès à l'information sur les partenariats du FIDA, ses mémorandums d'entente et ses arrangements concernant les fonds supplémentaires par pays et sur la base de leurs priorités et modalités de financement ( <b>PRM</b> ). Renforcer la participation avec les fonds mondiaux en rapport avec les changements climatiques et l'environnement ( <b>ECG</b> )
<b>Mesure 3: Élaborer une "matrice des partenaires-ressources"</b> pour rendre possible une comparaison entre cofinanceurs potentiels sur la base des coûts, des avantages et des risques, afin de classer par ordre de priorité et de choisir les partenaires clés de cofinancement.	Économistes régionaux / conseillers de portefeuille	Lors de la préparation du COSOP, et portant sur la période couverte par le COSOP	Faciliter l'accès à l'information sur les partenariats du FIDA, ses mémorandums d'accord et ses arrangements concernant les fonds supplémentaires par pays et sur la base de leurs priorités et modalités de financement ( <b>PRM</b> ). Renforcer la participation avec les fonds mondiaux en rapport avec les changements climatiques et l'environnement ( <b>ECG</b> )
<b>Mesure 4: Recenser les types d'accords ou de mécanismes de financement les mieux adaptés</b> et compatibles avec les règles et procédures du FIDA.	PRM	En permanence	Fournir une assistance technique sur les incidences financières et en matière de politiques ( <b>FMD, LEG, OPR</b> )
<b>Mesure 5: Renforcer l'accent mis sur le cofinancement au tout premier stade de l'élaboration du COSOP, de la conception du projet et lors de l'examen des documents de conception</b> <sup>26</sup> .	AVP PMD/RD	Tout au long du processus de conception	Fournir des conseils techniques ( <b>PMI, ECG</b> ) Accroître la focalisation sur le cofinancement durant le processus d'examen ( <b>AVP, RD, OPR</b> )
<b>Mesure 6: Tirer parti de l'Académie des opérations</b> pour diffuser l'information sur les cibles de cofinancement, examiner les difficultés internes, rendre possible l'apprentissage entre pairs sur les plans de participation pour renforcer la capacité de mobilisation de ressources.	OPR	Quatrième trimestre 2018	Appui à l'élaboration du modèle ( <b>CD, FMD, PMI, ECG</b> )

<sup>26</sup> Cela pourrait inclure des consultations précoces avec les homologues et des "ajustements" motivés à la conception (par exemple mesures d'atténuation des risques pour les institutions de financement du développement, recherche de synergies avec les domaines de focalisation des bailleurs internationaux, participation des bénéficiaires, etc.)



Mesures/Rôles	Responsabilité <sup>24</sup>	Calendrier	Appuis institutionnels <sup>25</sup>
<b>S'ENTENDRE</b> avec des partenaires choisis, à de multiples niveaux, par le biais d'une concertation efficace, menée au siège et dans les bureaux de pays, pour entretenir des partenariats systématiques et accroître la présence du FIDA et sa visibilité dans les opérations et les manifestations des principaux partenaires			
<p><b>Mesure 7: Élaborer des plans de participation à l'attention des partenaires choisis, accompagnant les mémorandums d'accord</b></p> <p>a) Au niveau institutionnel, les plans d'action orienteront:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'identification de forums de développement, y compris les plateformes d'innovation et les groupes de travail des banques multilatérales de développement (BMD), pour encourager l'élargissement du cofinancement et des investissements privés dans les projets du FIDA;</li> <li>• les mesures visant à renforcer la concertation sur les politiques au niveau mondial avec les principaux responsables de haut niveau pour plaider en faveur du financement, y compris le financement climat, en soulignant son importance pour les petits exploitants;</li> <li>• le potentiel de mise en place de groupes régionaux de coordination mettant l'accent sur l'agriculture.</li> </ul> <p>b) Au niveau national, les COSOP détermineront:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les partenaires clés pour la période couverte par le COSOP;</li> <li>• les rôles des partenaires clés pendant toute la période couverte par le COSOP (y compris les possibilités de conception conjointe);</li> <li>• les lieux et le calendrier des réunions conjointes de planification dans le pays et d'échanges périodiques structurés sur les réserves de projets;</li> <li>• les prévisions de ressources à mobiliser.</li> </ul>	<p>AVP PMD, RD, ECG (niveau institutionnel)</p> <p>RD/CD/PPP (niveau national)</p>	<p>À chaque cycle de reconstitution des ressources (niveau institutionnel)</p> <p>Lors de la préparation du COSOP, couvrant la période du COSOP (niveau national)</p>	<p>Recenser les canaux et moyens de communication essentiels et fournir une assistance pour adapter le message à faire passer <b>(OPR, PRM, GEM, COM)</b></p>
<p><b>Mesure 8: Souligner l'importance du cofinancement dans la préparation des COSOP avec les autorités nationales</b> en associant tous les ministères concernés - agriculture, économie, finances et planification.</p>	<p>CD, CPP avec l'appui de AVP PMD/RD</p>	<p>Lors de la préparation du COSOP</p>	<p>Adresser un signal clair au sujet de l'accent mis sur le cofinancement <b>(AVP PMD, RD, OPR)</b></p>

Mesures/Rôles	Responsabilité <sup>24</sup>	Calendrier	Appuis institutionnels <sup>25</sup>
<b>Mesure 9: Inclure le cofinancement parmi les thèmes de discussion au sein des groupes de travail existants des BMD</b> (par exemple le groupe de travail sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement) auxquels participe le FIDA.	Responsables pour les différents groupes de travail	Au début de chaque année civile	Fournir une assistance pour le recensement et le ciblage des manifestations, forums et plateformes clés, et faciliter la participation <b>(GEM, PRM, PMI, OPR)</b>
<b>Mesure 10: Désigner au sein du PRM un responsable de la mobilisation des ressources</b> pour chaque région.	AVP PMD/RD	À déterminer	<b>PRM et HRD</b>
<b>ADOPTER</b> pour le cofinancement, à différentes phases du projet, une approche unique de la mesure et du suivi étayée par des systèmes et l'appui du siège			
<b>Mesure 11: Actualiser les directives de supervision et les mandats destinés aux économistes, aux spécialistes techniques et aux responsables des finances</b> afin d'intégrer les aspects pertinents de la mesure, du suivi et de l'information concernant le cofinancement (ventilé par ressources en espèces et ressources en nature).	OPR, CPP	Avant chaque mission	Fournir des contributions techniques à l'élaboration des mandats <b>(FMD, économistes régionaux, OPR)</b>
<b>Mesure 12: Convenir, au stade de la conception, des exigences conjointes</b> en matière d'information, d'audits et d'états financiers afin de surmonter les goulets d'étranglement procéduraux.	CD/PPP	Au moment de la conception	Fournir un appui technique <b>(PMI, FMD, LEG)</b>
<b>Mesure 13: Renforcer le suivi du cofinancement</b> en incluant les ventilations pertinentes dans les systèmes et les tableaux de bord et en établissant un lien avec les systèmes actuels (Système de gestion des résultats opérationnels, Tableau de bord de gestion financière, Système de projets d'investissement et de dons). Mettre en œuvre la méthode des BMD pour le suivi du financement de l'action climatique.	OPR, ECG	Premier trimestre 2019	Fournir un appui aux systèmes et les ajustements requis aux procédures <b>(ICT et FMD)</b>
<b>Mesure 14: Examiner périodiquement les objectifs indicatifs régionaux et nationaux</b> pour appuyer la réalisation des cibles institutionnelles.	RD/CD	Annuel	Fournir une assistance technique et des orientations en matière de procédures <b>(OPR)</b>

Mesures/Rôles	Responsabilité <sup>24</sup>	Calendrier	Appuis institutionnels <sup>25</sup>
<b>COMMUNIQUER</b> , de façon ciblée et stratégique, les résultats positifs obtenus par les partenariats de cofinancement et les interventions du FIDA afin de motiver l'engagement des donateurs et maintenir de bonnes relations			
<b>Mesure 15: Mettre en évidence les exemples réussis de cofinancement</b> , sur le plan externe, lors des manifestations mondiales et nationales, et sur le plan interne (par exemple lors de manifestations consacrées au bilan des portefeuilles) pour un brassage d'idées dans les régions et entre elles.	RD	En permanence	<b>COM, OPR, ECG</b>
<b>Mesure 16: Créer des incitations internes</b> en incluant le cofinancement parmi les objectifs du personnel et dans le système d'évaluation de la performance, et octroyer au personnel reconnaissance et récompenses pour les efforts de cofinancement les plus réussis (récompense, prix, par exemple).	Direction	Annuel, à partir de 2019	<b>COM</b> , pour les manifestations et la diffusion
<b>Mesure 17: Préparer et diffuser une analyse, fondée sur des données factuelles</b> , de l'impact des projets cofinancés par le FIDA, afin d'appuyer la concertation au niveau national et dans les discussions relatives aux COSOP.	SKD, OPR	Périodiquement	Diffuser les informations sur l'impact des interventions du FIDA pour plaider en faveur du cofinancement avec le FIDA <b>(COM, PRM)</b>
<b>Mesure 18: Veiller à la participation externe (organismes des Nations Unies ayant leur siège à Rome, partenaires de développement)</b> à des manifestations institutionnelles d'inventaire où sont mis en évidence les résultats atteints grâce aux partenariats de financement.	OPR	En permanence	Appuyer l'organisation de manifestations <b>(COM)</b>

## Vue d'ensemble des dépenses des donateurs et des États consacrées à l'agriculture

Tableau 1

**Engagements au titre du financement public du développement, en faveur de l'agriculture, la foresterie, la pêche et du développement rural par région bénéficiaire, 2012-2016\***  
(en millions d'USD constants 2016)

<i>Donateur</i>	<i>Afrique</i>	<i>Amérique</i>	<i>Asie</i>	<i>Europe</i>	<i>Océanie</i>	<i>Total**</i>
Allemagne	1 500	369	872	31	6	2 778
Canada	802	194	134	47	-	1 177
France	750	134	405	279	15	1 583
Japon	1 187	208	2 487	9	77	3 968
République de Corée	205	79	811	-	8	1 103
Pays-Bas	761	17	106	-	-	884
Émirats arabes unis	960	-	26	137	-	1 123
Royaume-Uni	495	162	231	-	-	888
États-Unis	2 600	957	1 917	48	-	5 522
Banque africaine de développement	2 170	-	-	-	-	2 170
Banque asiatique de développement	-	-	2 438	-	6	2 444
Banque interaméricaine de développement	-	1 715	-	-	-	1 715
Banque mondiale	5 829	1 590	8 109	393	105	16 026
FIDA	1 869	331	1 572	69	29	3 870
Institutions de l'Union européenne	3 302	611	1 628	1 720	95	7 356

\* Source: base de données de l'OCDE au 3 juillet 2018

\*\* Les totaux excluent les bénéficiaires non précisés de financements publics

Tableau 2

**Engagements au titre du financement public du développement, en faveur de l'agriculture, la foresterie, la pêche et du développement rural dans les pays en développement**  
(en millions d'USD constants 2016)

<i>Donateur</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2012-16</i>
Allemagne	455	609	971	994	1 006	4 034
Canada	209	276	213	288	225	1 211
France	396	393	386	499	607	2 282
Japon	735	881	761	955	712	4 045
République de Corée	374	191	271	170	135	1 142
Pays-Bas	535	404	97	187	179	1 402
Émirats arabes unis	82	295	460	287	-	1 123
Royaume-Uni	203	211	225	485	187	1 311
États-Unis	1 193	1 519	1 328	1 506	1 213	6 759
Banque africaine de développement	193	386	299	795	497	2 170
Banque asiatique de développement	644	714	271	398	417	2 444
Institutions de l'Union européenne	1 788	1 928	786	1 427	2 038	7 967
FIDA	726	650	572	1 254	668	3 871
Banque interaméricaine de développement	270	311	340	189	606	1 715
Banque mondiale	3 792	2 985	3 047	3 833	2 368	16 025
FIDA	726	650	572	1 254	668	3 871
Institutions de l'Union européenne	1 788	1 928	786	1 427	2 038	7 967

Tableau 3  
Indice d'orientation agricole (IOA)\* des dépenses publiques par pays dans chaque région  
(moyenne 2000-2017)

Région	IOA moyen	Région	IOA moyen
<b>Région Asie et Pacifique</b>	<b>0,32</b>	<b>Afrique orientale et australe</b>	<b>0,44</b>
Afghanistan	0,17	Angola	0,21
Bangladesh	0,40	Botswana	1,60
Bhoutan	0,61	Burundi	0,07
Cambodge	-	Comores	-
Chine	0,27	Érythrée	-
République populaire démocratique de Corée	-	Éthiopie	0,26
Timor-Leste	0,64	Kenya	0,15
Fidji	0,28	Lesotho	0,42
Îles Salomon	0,15	Madagascar	0,28
Inde	0,35	Malawi	0,46
Indonésie	0,11	Maurice	0,90
Kiribati	-	Mozambique	0,20
République démocratique populaire lao	-	Namibie	0,44
Maldives	0,18	Rwanda	0,14
Mongolie	0,31	Seychelles	0,82
Myanmar	-	Soudan du Sud	-
Népal	0,22	Eswatini	-
Pakistan	0,09	République Unie de Tanzanie	-
Papouasie-Nouvelle-Guinée	-	Ouganda	0,15
Philippines	0,37	Zambie	0,54
Samoa	0,25	Zimbabwe	-
Sri Lanka	0,58		
Thaïlande	0,58		
Tonga	-		
Viet Nam	0,14		

<b>Amérique latine et Caraïbes</b>	<b>0,30</b>	<b>Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe</b>	<b>0,37</b>
Argentine	0,14	Albanie	0,11
Belize	-	Algérie	0,51
Bolivie (État plurinational de)	0,66	Arménie	0,17
Bésil	0,12	Azerbaïdjan	0,48
Chili	0,51	Bosnie-Herzégovine	-
Colombie	-	Chypre	1,30
Costa Rica	0,50	Djibouti	-
Cuba	-	Égypte	0,16
Dominique	-	Ex-République yougoslave de Macédoine	-
République dominicaine	0,44	Géorgie	0,20
El Salvador	0,13	Iraq	-
Équateur	0,12	Jordanie	0,23
Grenade	0,31	Kirghizistan	0,13
Guatemala	0,23	Liban	0,08
Guyana	-	République de Moldova	0,38
Haïti	-	Monténégro	0,09
Honduras	-	Maroc	0,02
Jamaïque	0,23	Ouzbékistan	0,71
Mexique	-	Palestine	-
Nicaragua	-	République arabe syrienne	0,23
Panama	0,39	Roumanie	0,68
Paraguay	0,13	Somalie	-
Pérou	-	Soudan	-
Sainte-Lucie	-	Tadjikistan	-
Saint-Vincent-et-les Grenadines	0,41	Tunisie	0,78
Suriname	-	Turquie	0,44
Uruguay	0,18	Yémen	-
Venezuela (République bolivarienne du)	-		

Région	IOA moyen
<b>Afrique de l'Ouest et du Centre</b>	<b>0,27</b>
Bénin	0,07
Burkina Faso	0,03
Cameroun	-
Cabo Verde	0,57
Congo	0,37
République démocratique du Congo	0,24
Côte d'Ivoire	0,15
Guinée équatoriale	0,97
Gabon	-
Gambie	-
Ghana	0,04
Guinée	-
Guinée- Bissau	0,18
Libéria	0,04
Mali	0,49
Mauritanie	-
Niger	-
Nigéria	0,14
République centrafricaine	0,04
Sao Tomé-et-Principe	0,47
Sénégal	-
Sierra Leone	-
Tchad	-
Togo	-

\* L'IOA des dépenses publiques est utilisé pour le suivi de la cible 2a de ODD 2. Défini comme la part agricole des dépenses publiques, il reflète, lorsqu'il est supérieur à 1, une forte orientation vers le secteur de l'agriculture, qui reçoit une part des dépenses publiques supérieure à sa contribution à la valeur économique ajoutée. Un IOA inférieur à 1 reflète une faible orientation vers l'agriculture, tandis qu'un IOA égal à 1 reflète une orientation neutre du gouvernement vers le secteur de l'agriculture (<https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-02-0A-01.pdf>; <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>).

## Synthèse des résultats de l'analyse du cofinancement au FIDA

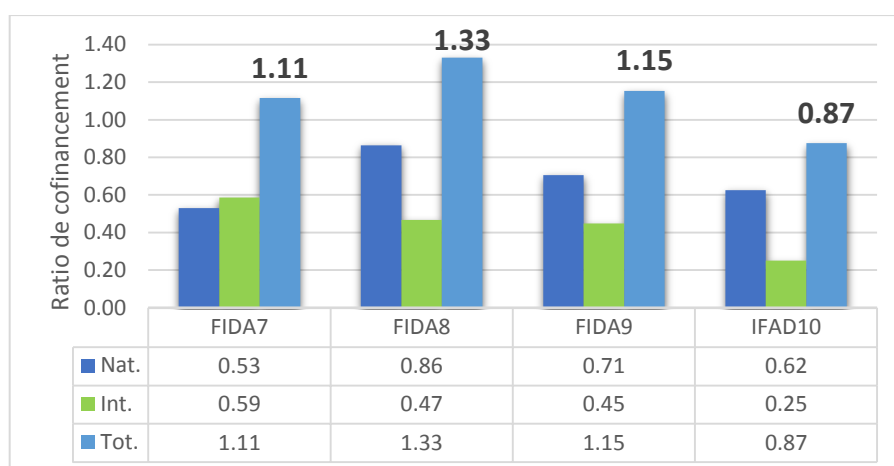
- La présente annexe est constituée d'extraits des documents "Résultats préliminaires de l'analyse des cofinancements du FIDA" (TFWG 2018/1/W.P.4) et "Résultats complémentaires de l'analyse relative au cofinancement du FIDA et éléments principaux de la stratégie de cofinancement" (TFWG 2018/2/W.P.4). L'étude intégrale sera publiée dans le cadre de la "Research series" du FIDA.

### I. Évolution historique du cofinancement au FIDA

#### A. Cofinancement par cycle de reconstitution des ressources

- La figure 1 montre que le ratio de cofinancement national le plus élevé a été enregistré durant la Huitième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA8), tandis que le ratio de cofinancement international le plus élevé a été atteint lors de FIDA7. Cela pourrait avoir pour causes la crise alimentaire internationale de 2008-2012 et le lancement du Fonds fiduciaire du mécanisme de cofinancement espagnol pour la sécurité alimentaire, qui ont été les moteurs des contributions des donateurs aux projets du FIDA.

Figure1  
Ratio de cofinancement moyen par cycle de reconstitution



Source: Système de projets d'investissement et de dons (GRIPS), données relatives au financement des projets d'investissement au 21 mars 2018 (hors données à déterminer)

#### B. Différences régionales en matière de cofinancement

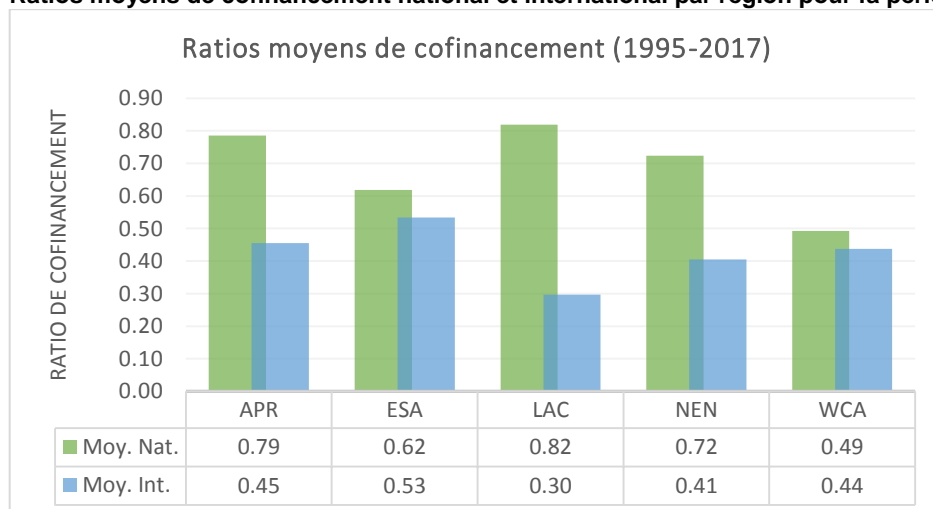
- La figure 2 montre qu'au cours des 20 dernières années les régions Asie et Pacifique (APR) et Amérique latine et Caraïbes (LAC) ont enregistré le ratio de cofinancement national le plus élevé, avec une contribution d'approximativement 0,80 USD pour chaque dollar de financement du FIDA dans ces régions.
- Ce schéma est inversé pour ce qui concerne le cofinancement international. Les données montrent qu'au cours des 20 dernières années, les régions mobilisant le plus haut niveau de ressources internationales ont été l'Afrique orientale et australe (ESA) et l'Afrique de l'Ouest et du Centre (WCA).
- La région Afrique de l'Ouest et du Centre est celle où le taux moyen de cofinancement national a été le plus faible au cours de la période 1995-2017. Les consultations internes ont fait apparaître que cela pourrait résulter du fait que les pays de la région sont pour la plupart des pays à faible revenu, confrontés à des limitations budgétaires. Par ailleurs, les conditions économiques particulièrement

tendues de la plupart des pays de la région et le niveau significatif d'insécurité, spécialement dans les pays du Sahel, peuvent avoir réduit leurs perspectives de cofinancement national.

6. C'est en Amérique latine et dans les Caraïbes que le taux moyen de cofinancement international a été le plus faible au cours de la période 1995-2017. Cela a été en partie expliqué, au cours des consultations internes, par la volatilité importante des contributions des donateurs dans cette région. L'évolution des priorités nationales, qui passent du développement rural au développement urbain, en raison de l'urbanisation croissante constitue un autre obstacle important à la mobilisation de ressources dans la région LAC.
7. Une analyse portant sur une cohorte de projets approuvés au cours des vingt dernières années fait apparaître un ratio de cofinancement national de 0,72 et un ratio international de 0,52. Bien que ces ratios soient encourageants, les tendances les plus récentes témoignent d'un déclin.

Figure 2

**Ratios moyens de cofinancement national et international par région pour la période 1995-2017**



Source: GRIPS, données relatives au financement des projets d'investissement au 2 mai 2018 (hors données à déterminer).

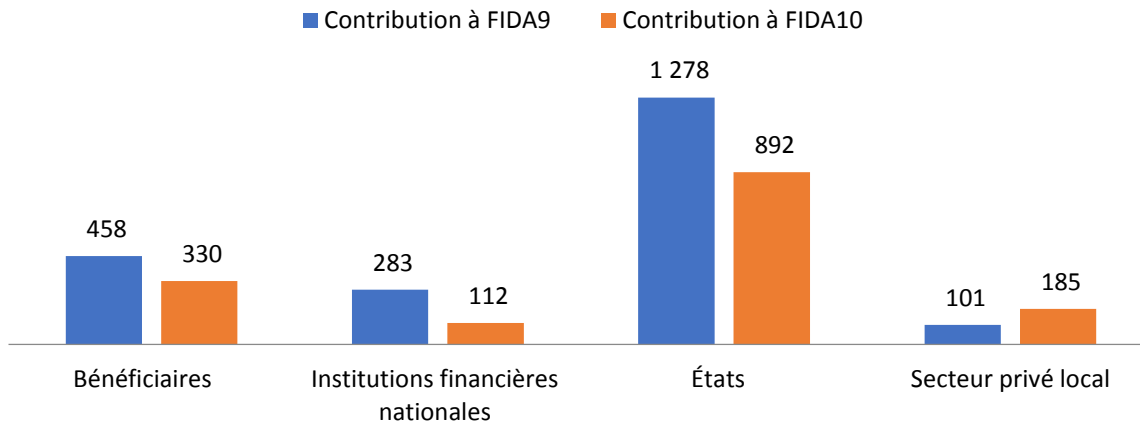
### C. Sources de cofinancement dans les projets du FIDA

8. Entre 1995 et 2017, les pouvoirs publics, les bénéficiaires et les institutions financières nationales ont assuré 93% du cofinancement national total. La contribution moyenne la plus élevée (en millions d'USD) a été celle des organisations à but non lucratif, mais ces contributions ne représentent que 2% du cofinancement national total mobilisé durant la période. La figure 3 ci-dessous compare les montants du cofinancement national mobilisé auprès des principales sources entre FIDA9 et FIDA10. Les données montrent que le cofinancement national a légèrement diminué au cours des deux derniers cycles de reconstitution des ressources, passant de 2,3 milliards d'USD durant FIDA9 à 1,8 milliard d'USD durant FIDA10 (y compris la réserve de 2018 à la date du 28 juin). Ce déclin a été induit par la diminution substantielle du cofinancement, par les pouvoirs publics comme par les institutions financières nationales.
9. Les informations recueillies au cours de vastes consultations internes montrent clairement que les principales raisons des insuffisances de la mobilisation des ressources nationales sont souvent liées aux conditions macro-économiques des pays (espace budgétaire, niveau d'endettement, taux de pauvreté, fragilité, etc.), à la priorité politique accordée par le gouvernement à l'agriculture et au développement rural, ainsi qu'aux facteurs liés aux processus institutionnels et opérationnels internes du FIDA (processus de conception des projets, qualité des réseaux/relations établies dans le pays, visibilité du FIDA et communication



efficace des résultats des projets, alignement sur les plans nationaux, collaboration avec les homologues nationaux concernés, ainsi que la faible formulation de l'avantage comparatif du FIDA par rapport aux autres partenaires de développement présents dans les pays).

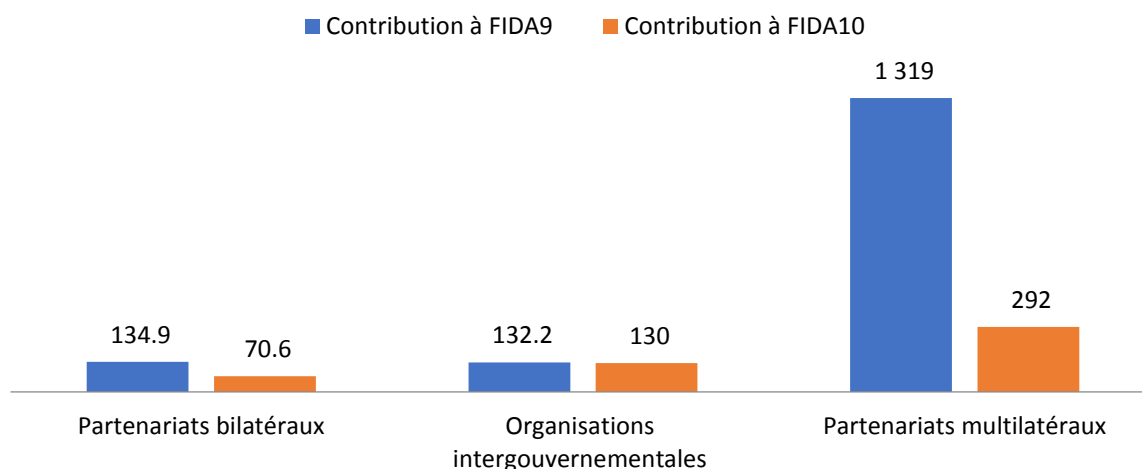
Figure 3  
**Évolution des principaux partenariats nationaux**  
(en millions d'USD)



Source: GRIPS, données relatives au financement des projets d'investissement au 28 juin 2018

10. Le cofinancement international est principalement assuré par des organisations multilatérales, bilatérales et intergouvernementales, les organisations multilatérales fournissant 59% du total du cofinancement international mobilisé entre 1995 et 2017. La contribution moyenne du "financement commun" a été exceptionnellement élevée, bien que la part de cette contribution dans le cofinancement international total mobilisé n'ait été que de 2%.
11. La figure 4 compare les montants du cofinancement international mobilisé auprès des principales sources de celui-ci durant FIDA9 et FIDA10. La comparaison montre que le montant total du cofinancement international a fortement baissé entre FIDA9 et FIDA10, passant de 1,7 milliard d'USD mobilisés au cours de FIDA9 à 905 millions d'USD au cours de FIDA10 (y compris la réserve de 2018 à la date du 28 juin). Ce déclin a été induit par la baisse des contributions des grands donateurs comme la Banque asiatique de développement, l'Union européenne et la Banque mondiale.
12. Les insuffisances dans la mobilisation de cofinancements internationaux dans le contexte du FIDA, mises en lumière par les consultations internes, ont été attribuées à l'insuffisance des consultations avec d'autres partenaires de développement pour définir des domaines d'intérêt communs, aux contraintes liées aux processus d'approbation des allocations budgétaires des donateurs, au manque de souplesse et d'alignement sur les processus des donateurs tels que les exigences en matière de rapports, le caractère inadéquat de la communication et de la constitution de réseaux avec les partenaires internationaux, et l'absence d'un cadre d'évaluation et de suivi pour les partenariats de cofinancement.

**Figure 4**  
**Évolution des principaux partenariats internationaux du FIDA**  
(en millions d'USD)



## II. Analyse des moteurs du cofinancement

13. La plupart des études sur l'allocation de l'aide utilisent, pour expliquer les moteurs du cofinancement, des variables macroéconomiques liées aux pays et des variables liées aux projets. Outre ces facteurs macroéconomiques, la présente étude a examiné des variables explicatives placées sous le contrôle direct du FIDA.

### A. Variables liées aux pays

#### Niveau de revenu

14. Les résultats de l'analyse de régression sur panel concernant l'effet du revenu sur le cofinancement sont présentés dans le tableau 1. Les coefficients représentent l'importance de l'effet estimé de chaque variable. Par exemple, le fait d'appartenir à la catégorie des pays à faible revenu entraîne une baisse du ratio de cofinancement national d'un pays d'environ 29%.

Tableau 1  
**Variables de revenu**

Variables	Facteurs liés aux pays			
	Ratio national		Ratio international	
	Impact	Coefficient <sup>a</sup> (%)	Impact	Coefficient <sup>a</sup>
<b>Effets du revenu</b>				
Croissance du RNB par habitant	+	2**	Non significatif (NS)	(0,012)
Pays à faible revenu	-	(29)***	NS	0,02
Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure	+	34***	-	(0,35)*
Croissance du PIB	-	(3)***	+	0,03**

<sup>a</sup> Le ratio international étant indiqué en niveau, les coefficients sont exprimés en valeur différentielle absolue du ratio. Le ratio national étant indiqué sous forme logarithmique, les coefficients sont exprimés en pourcentage.

Note: (\*) indique le niveau de signification statistique du coefficient (\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1).

#### Fragilité

15. L'analyse de régression confirme l'hypothèse selon laquelle la fragilité<sup>27</sup> est corrélée négativement au cofinancement national qui, dans les pays présentant des situations de fragilité, est inférieur de 30% à celui des pays ne présentant pas de situation de fragilité. D'autre part, il semble exister une corrélation positive entre la

<sup>2</sup> Conformément à la Liste harmonisée des situations de fragilité établie par l'OCDE

fragilité et le cofinancement international, mais cette relation n'est pas significative. Le cofinancement international est également corrélé positivement au nombre total de personnes touchées par des catastrophes naturelles, mais la relation n'est pas statistiquement significative.

16. Les données montrent que le cofinancement international est nettement moins important lorsqu'un pays est frappé par des conflits ou qu'il est fortement exposé aux catastrophes naturelles. Ce résultat permet de conclure que la fragilité est associée à la fois à un risque et à un besoin humanitaire qui influent sur l'allocation de l'aide étrangère. Alors que la dimension humanitaire a un effet positif sur le cofinancement international, les risques associés à la fragilité ont un impact négatif.

Tableau 2

**Variables de fragilité**

Variables	Facteurs de pays			
	Ratio national		Ratio international	
	Impact	Coefficient (%)	Impact	Coefficient
<b>Effet de fragilité</b>				
Pays présentant des situations de fragilité	-	(30,4)***	NS	0,169
Pays touché par des catastrophes naturelles	+	3,12e-07**	NS	1,81e-09
Survenue de catastrophes naturelles	+	2,30***	-	(0,0221)*
Conflit à l'échelle de l'État	NS	(0,105)	-	(0,287)**

Note: (\*) indique le niveau de signification statistique du coefficient (\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1).

**B. Facteurs liés aux projets**

17. Les conclusions relatives à l'effet de la taille des projets sont présentées ci-après. La variable de taille des projets a été prise en compte en regroupant les projets dans trois catégories: petits projets (budget total ≤ 18,8 millions d'USD), projets moyens (18,8 millions d'USD < budget total < 49,12 millions d'USD) et grands projets (budget total ≥ 49,12 millions d'USD). Cette catégorisation repose sur la répartition suivante:

**Petit projet** = budget total ≤ 18,8 millions d'USD (premier quartile)

**Projet moyen** = 18,8 millions d'USD < budget total < 49,12 millions d'USD

**Grand projet** = budget total ≥ 49,12 millions d'USD (troisième quartile)

18. L'analyse montre clairement que les petits projets tendent à attirer notablement moins de cofinancement national que les grands projets.

Tableau 3

**Choix de variables de projets**

Variables	Facteurs liés aux projets			
	Ratio national		Ratio international	
	Impact	Coefficient (%)	Impact	Coefficient
<b>Taille des projets</b>				
Petits projets	-	(0,3)***	-	(0,22)**

Note: (\*) indique le niveau de signification statistique du coefficient (\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1).

19. Pour ce qui concerne le lien entre performance et cofinancement d'un projet, l'analyse montre que les projets obtenant une note "satisfaisant" (niveau 4) pour leur performance globale ont en moyenne des ratios de cofinancement plus élevés. On a observé, en outre, une forte corrélation positive entre le taux de décaissement et le ratio de cofinancement.

Figure 5  
Corrélation entre la performance du projet et le ratio total de cofinancement

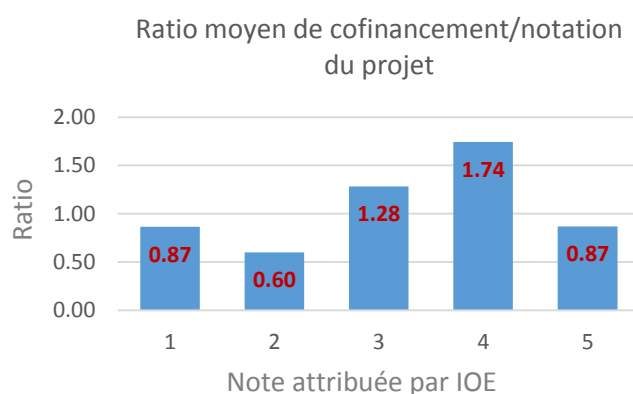


Tableau 4

Variable	Ratio total de cofinancement
Décaissement (%)	0,0124*** (0,004)
Observations	62
R-carré	0,15

Erreurs type entre parenthèses

\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1

### C. Facteurs liés au FIDA

20. Les données indiquent que plus la valeur du portefeuille géré par un chargé de programme de pays (CPP) est importante, plus le montant du cofinancement national l'est aussi. L'une des interprétations possibles est que la présence du FIDA dans le pays est plus pertinente et plus cohérente avec les priorités des autorités nationales, donc plus à même d'attirer un cofinancement national. En outre, plus le CPP a de l'expérience dans le pays, plus le ratio de cofinancement national est élevé. De fait, chaque année supplémentaire d'expérience acquise dans un pays entraîne une augmentation du ratio national d'environ 4% en moyenne, un effet marginal significatif.
21. La présence de bureaux de pays du FIDA semble également influencer positivement sur le ratio de cofinancement, en particulier le cofinancement international.

Tableau 5

Choix de variables liées au FIDA

Variables	Facteurs liés au FIDA			
	Ratio national		Ratio international	
	Impact	Coefficient (%)	Impact	Coefficient
<b>Profil du CPP</b>				
Expérience du CPP	+	0,0378**	NS	(0,0128)
Nombre de projets gérés	NS	(0,0246)	+	0,0448*
Valeur du portefeuille géré	+	1,14e-09**	-	(2,98e-09)***
Présence d'un bureau de pays	NS	0,0903	+	0,242*

Note: (\*) indique le niveau de signification statistique du coefficient (\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1).

### D. Moteurs du cofinancement décaissé à l'achèvement

22. Pour 81% des projets analysés (106 sur 131), le montant total du cofinancement décaissé à l'achèvement était différent du montant engagé lors de l'approbation.

Parmi ces projets, 56% ont décaissé un cofinancement total inférieur au montant approuvé, tandis que 44% ont décaissé un cofinancement total supérieur au montant approuvé.

23. On trouvera dans la présente section les résultats de l'analyse économétrique expliquant les variations des montants du cofinancement entre l'approbation et l'achèvement. Les résultats montrent que les considérations suivantes sont essentielles pour faire en sorte que le cofinancement engagé soit décaissé durant les projets.

**i) Il convient de prêter attention aux caractéristiques spécifiques à chaque pays.**

24. Les pays à faible revenu (PFR) pourraient éprouver davantage de difficultés à maintenir le niveau initial des fonds de développement investis dans les projets appuyés par le FIDA. Au contraire, les pays en situation de fragilité obtiennent en moyenne à l'achèvement un financement supérieur au montant initialement engagé. Les grands pays et les pays enregistrant une forte croissance économique reçoivent, de la part des donateurs, relativement peu de contributions supplémentaires par rapport aux engagements initiaux.

Tableau 6

**Effet des facteurs liés au pays sur le décaissement du cofinancement**

**Facteurs liés au pays**

Variables	Probabilité d'augmentation	Probabilité de diminution
PFR (si PFR =1, autrement =0)	-2,14* (1,17)	2,25** (1,08)
Indice de démocratie	-4,15 (3,88)	8,29** (3,77)
Pays en situation de majeure fragilité	3,32** (1,40)	-1,16 (1,01)
Densité démographique	-0,004* (0,002)	0,004* (0,002)
Croissance du PIB (%)	-0,35** (0,17)	0,42** (0,17)
Croissance des dépenses publiques (%)	0,04 (0,03)	-0,08** (0,04)
Région Afrique orientale et australe	3,41** (1,35)	-4,35*** (1,36)
Nombre d'observations	129	129

Erreurs type entre parenthèses

\*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$

**ii) Ce qui compte encore plus, c'est la manière dont les projets sont conçus et exécutés, et leur taille.**

25. Les projets jugés très satisfaisants des points de vue de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience, de l'innovation, de la reproduction à plus grande échelle, et de l'intégration de questions transversales telles que l'égalité des sexes, les changements climatiques et l'environnement créent des incitations plus favorables à des contributions des donateurs durant l'exécution. Ceci est corroboré par le coefficient significatif positif de la variable de notation d'IOE dans la colonne 1 et le coefficient négatif dans la colonne 2 du tableau 7 ci-après. Pour les projets de grande taille, il est moins probable que le décaissement du cofinancement à l'achèvement soit supérieur à l'engagement initial, tandis que les projets ne présentant que de faibles risques environnementaux sont plus susceptibles d'attirer des contributions supplémentaires à l'achèvement. Selon ces constats, les projets

d'infrastructure tendent en moyenne à attirer plus de cofinancement que d'autres durant leur exécution.

Tableau 7

**Effet des facteurs liés au projet sur le montant du cofinancement décaissé**

<b>Facteurs liés au projet</b>		
Variables	(1) Probabilité d'augmentation	(2) Probabilité de diminution
Résultat global du projet (note)	1,37** (0,63)	-0,93* (0,55)
Part du budget du projet affectée à l'infrastructure (%)	0,56* (0,33)	-0,63* (0,33)
Part du budget du projet affectée aux services financiers (%)	-0,15 (0,14)	0,13 (0,14)
Part du budget du projet affectée aux activités non contraignantes (%)	-0,10 (0,33)	0,34 (0,36)
Projet de petite taille	-0,27 (0,66)	0,64 (0,74)
Projet de grande taille	-4,08*** (1,36)	4,53** (1,77)
Nombre d'observations	129	129

Erreurs type entre parenthèses

\*\*\* p&lt;0.01, \*\* p&lt;0.05, \* p&lt;0.1

## Méthode de ventilation des objectifs institutionnels de cofinancement

1. Pour la période de la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11), l'objectif de cofinancement est de parvenir à un ratio de 1:1,4, les ratios national et international étant respectivement fixés à 1:0,8 et 1:0,6. Conformément au rapport sur FIDA11<sup>28</sup>, l'objectif de cofinancement de FIDA11 sera ventilé en objectifs régionaux, en fonction du contexte régional, et reflétés dans les programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP). La méthode retenue à cet effet a été communiquée aux directeurs régionaux et entérinée par le Groupe de travail sur la cadre de transition.
2. Cette méthode a pour point de départ la reconnaissance des conditions spécifiques à chaque pays, telles qu'elles ressortent de l'historique de la performance, mais elle reflète aussi la vision du FIDA dans laquelle tous les pays devraient faire tout leur possible pour fournir des ressources nationales, proportionnées à la catégorie de revenu à laquelle ils appartiennent.
3. Il est entendu que les objectifs régionaux ne constituent pas un nouvel engagement au titre de FIDA11, mais un outil de reddition interne des comptes, et que les objectifs au niveau des pays sont de caractère indicatif. Des fourchettes seront communiquées pour orienter les discussions des directeurs de pays au cours de l'élaboration des COSOP.
4. Les objectifs de pays à insérer dans les COSOP seront établis en consultation avec le gouvernement, et prendront en compte la nature des projets proposés dans le COSOP, les objectifs des autorités nationales et la situation budgétaire du pays.
5. Les directeurs régionaux seront responsables de la réalisation des objectifs régionaux, avec pour guide les objectifs indicatifs de pays.
6. La méthode comporte les trois étapes suivantes:
  - i) En utilisant les allocations préliminaires du FIDA11 par région et par pays, on calcule le montant du cofinancement national et international comme si le ratio moyen des trois dernières années devait se répéter. Le montant résultant de cette opération représente celui qui serait mobilisé si chaque pays était en mesure de maintenir le ratio atteint au cours des trois dernières années (c'est-à-dire 2015-2017).
  - ii) On calcule le montant supplémentaire nécessaire pour atteindre les objectifs nationaux et internationaux de cofinancement de FIDA11.
  - iii) On détermine le montant supplémentaire nécessaire dans chaque région sur la base du pourcentage de son allocation pour la période de FIDA11 au titre du système d'allocation fondé sur la performance (SAFP). Par exemple, si l'allocation de la région Amérique latine et Caraïbes est de 7%, il lui appartiendrait de mobiliser approximativement 7% de l'augmentation du cofinancement requise.
7. Les objectifs régionaux sont ensuite ventilés en objectifs **indicatifs** par pays, en suivant les étapes ci-après:
  - i) Débuter avec la moyenne triennale d'un pays donné.
  - ii) Retenir comme hypothèse que l'augmentation nécessaire par région sera absorbée de la manière suivante:

<sup>28</sup> Le Rapport précise que, "Pour FIDA11, les objectifs chiffrés concernant les financements de contrepartie seront fixés avec les gouvernements lors de la préparation des notes conceptuelles de projet, dans le but d'atteindre un objectif global de cofinancement national de 1:0,8. Les objectifs seront établis en fonction du niveau de revenu de chaque pays, tout en prenant en considération sa situation budgétaire et la conjoncture économique d'ensemble."

- a) 90% de l'augmentation requise seront absorbés par **tous les pays;**
- b) 10% de l'augmentation requise seront absorbés:
  - en ce qui concerne le cofinancement national, par les pays **obtenant les meilleures performances, à l'exclusion des pays présentant des situations de majeure fragilité;**
  - en ce qui concerne le cofinancement international, par les pays **obtenant les meilleures performances**



Cote du document:	TFWG 2018/2/INF.1
Point de l'ordre du jour:	4 b)
Date:	8 juin 2018
Distribution:	Publique
Original:	Anglais

**F**

Investir dans les populations rurales

## Note technique sur les contributions en nature

### Note aux membres du Groupe de travail sur le cadre de transition

#### Responsables:

#### Questions techniques:

**Ruth Farrant**

Directrice de la Division des services  
de gestion financière  
téléphone: +39 06 5459 2281  
courriel: r.farrant@ifad.org

**Lisandro Martin**

Directeur par intérim de la Division des politiques  
et des résultats opérationnels  
téléphone: +39 06 5459 2361  
courriel: lisandro.martin@ifad.org

**Malek Sahli**

Responsable principal des finances  
de la Division des services de gestion financière  
téléphone: +39 06 5459 2545  
courriel: m.sahli@ifad.org

#### Transmission des documents:

**Deirdre McGrenra**

Chef de l'Unité  
des organes directeurs  
téléphone: +39 06 5459 2374  
courriel: gb@ifad.org

Groupe de travail sur le cadre de transition – Deuxième réunion  
Rome, 28 juin 2018

---

Pour: **Information**

## Table des matières

<b>Recommandation</b>	<b>1</b>
<b>I. Définitions</b>	<b>1</b>
<b>II. Introduction et portée</b>	<b>2</b>
<b>III. Objectifs</b>	<b>3</b>
<b>IV. Reconnaissance du cofinancement national en nature</b>	<b>4</b>
<b>V. Mesure du cofinancement national en nature</b>	<b>6</b>
<b>VI. Communication de l'information sur le cofinancement national en nature</b>	<b>6</b>
<b>VII. Risques liés au cofinancement national en nature</b>	<b>7</b>
<b>Annexe</b>	
Annexe I. Éléments d'évaluation du cofinancement national en nature	9
<b>Appendices</b>	
Appendice I. Example of in-kind domestic cofinancing at design	1
Appendice II. Examples of in-kind domestic cofinancing in financial reporting	3
Appendice III. Risks related to in-kind domestic cofinancing	5
Appendice IV. Références	6

## Sigles et acronymes

IPSAS Normes comptables internationales pour le secteur public

## Note technique sur les contributions en nature

### Recommandation

1. Le Groupe de travail sur le cadre de transition est invité à analyser et, ultérieurement, à valider les principaux éléments du présent document, tels qu'exposés au paragraphe 8. L'intention est d'intégrer ces principaux éléments dans la stratégie correspondante, qui sera finalisée par la suite cette année.
2. De plus, le groupe de travail est prié de valider les principales notions présentées dans le présent document; elles illustrent les contributions en nature dans le cadre de la stratégie de cofinancement et traitent des axes suivants:
  - Une définition large des éléments propres aux contributions en nature, notamment les exonérations fiscales. Cette définition intègre des considérations inspirées de celle de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais contient aussi des facteurs et des éléments plus vastes.
  - Les divers arrangements de mise en œuvre visant à refléter les contributions en nature au cours du cycle de vie d'un projet – depuis le stade de la conception jusqu'à ceux de la mise en œuvre et de l'achèvement, notamment les dispositifs qui traduiront la supervision et l'établissement des rapports relatifs à la contribution en nature.
  - La démarche proposée pour améliorer la transparence et l'accès du public à l'information sur la manière dont les contributions en nature soutiennent la mise en œuvre des projets et témoignent de leur appropriation par les gouvernements et les partenaires d'exécution, pour mobiliser des ressources nationales, notamment par les bénéficiaires et le secteur privé, en ayant recours au cofinancement parallèle.
  - Les mesures d'atténuation envisagées pour faire face aux risques liés aux contributions en nature.

### I. Définitions

1. **Emprunteur** – s'entend d'un État membre qui reçoit un prêt et est désigné comme tel dans l'accord de financement.
2. **Entité** – s'entend d'un projet ou d'un programme fourni grâce à un financement du FIDA ou par son intermédiaire, au moyen d'un prêt et/ou d'un don.
3. **Dépense autorisée** – désigne les dépenses afférentes à un projet qui peuvent être financées au titre d'un don ou d'un prêt financé par le FIDA conformément à la section 4.08 des Conditions générales applicables au financement du développement agricole.
4. **Instruments d'ingénierie financière** – renvoie au fait qu'en tant que partie d'une activité d'investissement, le projet peut financer une dépense relative à une opération comprenant des contributions destinées à soutenir ce type d'instruments, tels que fonds de capital-risque, fonds de garantie et fonds de prêt, et fonds de garantie ou fonds financiers de développement rural, au bénéfice d'entreprises essentiellement petites et moyennes.

5. **Cofinancement national en nature** ou **contribution en nature** – désigne une contribution non financière sous forme de biens, de travail ou de service en appui à des organisations à but lucratif ou non lucratif. Il peut s’agir soit de l’apport direct d’un bien matériel au projet, soit d’une dépense engagée directement par le contributeur, qui bénéficie au projet et facilite la satisfaction de ses objectifs. Le cofinancement national ou les contributions nationales en nature peuvent consister en: i) biens; ii) travail; iii) utilisation de services et d’installations (espaces de bureaux, par exemple); iv) expertises ou services professionnels sous la forme de temps de personnel; v) apport d’équipements et de matériels spéciaux, ou accès à leur usage; vi) exemptions de taxes qui, autrement, devraient être payées par le projet pour pouvoir mener ses activités. Les contributions en nature représentent un flux et/ou une source de revenu qui, bien que non monétaire, peut constituer une part significative du revenu du projet.
6. **Opération sans contrepartie** – renvoie au fait qu’une entité peut recevoir une valeur de la part d’une autre sans donner directement de valeur approximativement égale en échange, ou bien donner une valeur à une autre entité sans recevoir de valeur approximativement égale en échange.
7. **Bénéficiaire** – s’entend d’un État membre ou d’une autre entité qui reçoit un don et est désigné comme tel dans la convention de subvention.
8. **Don** – désigne un don qui est soumis à la Politique du FIDA en matière de dons<sup>1</sup> et les dons financés par des fonds supplémentaires<sup>2</sup>, comme suit:
  - Dons de type A, c’est-à-dire:
    - i) Dons élevés (supérieurs ou égaux à 500 001 USD ou équivalent);
    - ii) Petits dons (inférieurs ou égaux à 500 000 USD) que le FIDA évalue comme à risque moyen ou élevé<sup>3</sup>;
    - iii) Dons financés par l’UE.
  - Dons de type B, qui sont des petits dons (jusqu’à 500 000 USD ou équivalent) que le FIDA évalue comme à risque faible;
  - Dons de type C, qui sont des dons de tout montant versés aux organismes des Nations Unies et aux banques multilatérales de développement.

## II. Introduction et portée

9. Les projets financés par le FIDA rassemblent de plus en plus des financements provenant de différentes sources, notamment des homologues, des bénéficiaires et des partenaires d’exécution, ainsi que des fonds supplémentaires.
10. Il faut noter que si les dépenses autorisées pour le financement du FIDA doivent être engagées et payées par le transfert d’actifs, généralement en espèces, il est prévu que d’autres types de financement de projets peuvent être réalisés sous une forme non monétaire, notamment des contributions en nature. De telles contributions peuvent, de fait, être considérées comme faisant partie de la valeur totale d’un projet. L’on peut juger que la valeur du projet est sous-estimée en l’absence d’une pleine attribution des contributions non financières venant des gouvernements, des bénéficiaires et d’autres parties prenantes.

---

<sup>1</sup> Telle qu’approuvée par le Conseil d’administration lors de sa cent quatorzième réunion des 22 et 23 avril 2015. Bien que soumis à la politique, les accords de contribution – y compris les micro-dons (inférieurs ou égaux à 75 000 USD ou équivalent) – ne sont pas soumis aux exigences de rapport et d’audit financier.

<sup>2</sup> Toute disposition particulière exigée par le donateur relativement au rapport et à l’audit financier se retrouve dans la convention de subvention.

<sup>3</sup> À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, les petits dons évalués comme à risque moyen ou élevé sont considérés comme de type A.

11. Sur la base de ce qui précède et lorsque cela est important et pertinent, il est essentiel que les contributions en nature aux projets apparaissent dans les rapports, en sus des contributions en espèces. Cela pour diverses raisons, notamment:
  - a) lorsqu'elles sont prises en compte dans le budget du projet, les contributions en nature éclairent le coût réel et effectif d'un projet;
  - b) les contributions en nature peuvent être l'unique contribution, ou la principale, qu'un Emprunteur/Bénéficiaire est en mesure de mobiliser pour un projet;
  - c) les contributions en nature démontrent aux donateurs que les Emprunteurs/Bénéficiaires du financement du FIDA sont des contributeurs importants pour les projets;
  - d) les contributions en nature seront incluses dans le ratio de cofinancement et traduiront la véritable contribution de l'Emprunteur/du Bénéficiaire au projet, en plus de la contribution en espèces.
12. Actuellement, les contributions en nature ne sont pas systématiquement reconnues comme faisant partie du financement global des projets financés par le FIDA. Cela pour diverses raisons, notamment: i) les difficultés techniques en matière d'évaluation et de fiabilité des mesures; ii) le projet et le manque de compréhension historique du FIDA quant à l'importance de la fourniture de ces données; iii) l'incertitude quant à la mise en œuvre effective de ce type de contributions; iv) la réticence des auditeurs à donner leur garantie sur les montants inclus dans les états financiers; et v) le manque d'efficacité dans la surveillance et l'établissement des rapports. En l'absence de signalement fiable et en temps opportun de ces actifs, l'on ne peut évaluer pleinement les ressources et les activités économiques d'un projet, ce qui fausse les états financiers et introduit des lacunes dans les rapports de cofinancement.
13. La présente note technique est applicable aux projets et dons financés et directement supervisés par le FIDA. Lorsque des arrangements de supervision sont mis en place avec une institution coopérante, le FIDA évalue le rapport financier de l'institution coopérante et ses dispositifs d'audit pour s'assurer, dans la mesure du possible, de leur adéquation et de leur compatibilité avec la présente note technique.

### **III. Objectifs**

14. La présente note technique permettra au FIDA d'améliorer ses aptitudes d'assembleur en matière de financement du développement. Elle apporte des orientations claires aux stades de la conception, de la mise en œuvre et de l'audit dans le cycle de vie d'un projet en vue de la reconnaissance, de la mesure et de l'établissement des rapports relatifs aux contributions en nature, en tant que parties du cofinancement national. Elle permettra d'effectuer une surveillance systématique des contributions en nature, ce qui rehaussera la capacité du FIDA à pleinement rendre compte de la mobilisation de ces ressources.
15. La présente note technique a pour but de fournir des directives sur la définition du cofinancement en nature, sur les critères d'admissibilité et sur la reconnaissance, la mesure et le signalement de ces cofinancements dans les rapports financiers relatifs aux projets et aux dons financés par le FIDA.
16. La présente note technique met en avant les principes directeurs et les méthodes à appliquer pour la reconnaissance, la mesure, le signalement et la publication des contributions en nature. Le but est que ces éléments soient enchâssés dans les procédures correspondantes, et soient utilisés à compter de FIDA11 et au-delà par le personnel travaillant pour le FIDA, y compris le personnel opérationnel et financier, ainsi que par les consultants participant à la conception et à la supervision des projets. Elle sera aussi une source de conseils pour les projets et les ministères dans leurs tâches d'élaboration de systèmes de comptabilité, de manuels et de rapports financiers, ainsi que pour les auditeurs dans l'accomplissement de leurs missions. Il

faut impérativement mettre en lumière l'importance de la supervision et de l'inscription systématiques des contributions en nature dans les rapports, aux tout premiers stades du cycle d'un projet, de façon surtout à les inclure dans les onglets relatifs aux coûts, les systèmes et les manuels de négociation et de comptabilité, ainsi que dans les mandats des auditeurs. Certains cas individuels nécessiteront probablement des consultations plus approfondies sur la méthode d'évaluation et d'établissement des rapports. En de telles circonstances, les méthodes de reconnaissance, de mesure et d'établissement des rapports devront être convenues avec le responsable de la gestion financière du projet (Division des services de gestion financière).

#### IV. Reconnaissance du cofinancement national en nature

17. La contribution à titre gracieux de la part d'un individu, d'une unité ou d'une organisation, sous la forme d'un service ou d'un produit à un projet financé par le FIDA, est classée comme une contribution en nature. Tous les coûts en nature doivent être autorisés, effectifs, prouvés et essentiels à la bonne livraison du projet.
18. Une contribution en nature peut être considérée comme une dépense engagée par un gouvernement, des bénéficiaires ou d'autres partenaires d'exécution pour la mise en œuvre des opérations, si elle répond aux conditions ci-après:
  - a) critères d'admissibilité: ils doivent être élaborés sur la base du programme de travail et budget annuel (PTBA) convenu et des coûts du projet;
  - b) montant de la dépense: il doit être important, pertinent et dûment justifié par des pièces justificatives ayant une valeur probante équivalente à des factures, sans préjudice des dispositions énoncées dans les réglementations nationales applicables;
  - c) dans le cas de contributions en nature, le cofinancement venu du contributeur ne doit pas dépasser de manière importante le total autorisé de dépenses planifiées pour le projet, lorsque la valeur de ces contributions est exclue.
19. Toutes les contributions en nature sont reconnues comme des actifs et des revenus lorsqu'il est probable que les avantages économiques futurs ou le service potentiel parviendront à l'entité et que la juste valeur des actifs peut être mesurée de façon fiable.
20. Les **biens en nature** sont des actifs transférés à une entité ou utilisés par elle dans le cadre d'une opération sans contrepartie, sans frais, mais peuvent être soumis à des règles. À titre d'exemple, il peut s'agir:
  - a) de biens corporels;
  - b) de l'utilisation de services ou d'installations;
  - c) de l'apport d'équipements ou l'accès à ceux-ci;
  - d) de matériels spéciaux.
21. Lorsque des "biens en nature" sont reçus ou qu'un arrangement contraignant oblige à les recevoir sans aucune condition, le revenu est reconnu simultanément à la reconnaissance du bien.
22. Les conditions attachées aux biens n'influent pas sur leur prix en tant qu'actifs, puisque, normalement, les participants au marché ne prennent pas ces conditions en compte.
23. Les **services en nature** sont des services fournis par des individus et des institutions aux entités du secteur public dans une opération sans contrepartie. À titre d'exemple, il peut s'agir:
  - a) de services professionnels fournis par un tiers détenteur d'une qualification professionnelle pertinente et reconnue;

- b) d'expertise sous la forme de personnels délégués au projet par l'emprunteur;
  - c) d'exonérations fiscales.
24. Compte tenu de la nature des actifs liés aux services en nature, et du fait qu'ils sont immédiatement consommés, une opération d'égale valeur devrait être reconnue afin de refléter leur consommation.
25. Une entité reconnaît une exonération fiscale comme une contribution en nature lorsque l'événement imposable se produit et que les critères de reconnaissance de l'actif sont satisfaits. L'entité établissant le rapport analyse la législation fiscale dans la juridiction dont elle dépend pour établir quel est l'événement imposable pour les diverses taxes prélevées. Par exemple:
- a) pour la taxe à la valeur ajoutée, l'événement imposable est l'achat ou la vente de biens et services imposables pendant la période fiscale;
  - b) pour les droits de douane, l'événement imposable est le mouvement de biens ou de services soumis à une taxation lors du passage de la frontière douanière.
26. Lorsqu'un gouvernement offre à une entité le bénéfice d'une exonération fiscale ou couvre les taxes liées à l'achat de biens, de travaux ou de services, le montant correspondant aux taxes faisant l'objet de l'exemption devrait être considéré comme une contribution en nature de l'État.
27. **Exclusions:** Lorsqu'une activité n'entre pas dans les objectifs spécifiques d'un projet, elle ne doit pas être considérée comme une contribution en nature. Il peut s'agir, par exemple de:
- a) la présence passive à des cours, des réunions, des séminaires de formation, ou autres (il est question ici d'une présence sans apport, en tant que membre de l'auditoire ou du groupe);
  - b) l'apport de données/d'expertises/de connaissances/d'outils préexistants (c'est-à-dire non produits pendant la durée du projet) et qui sont mis gratuitement à la disposition du public;
  - c) l'apport de tout élément envisageable de contributions en nature. S'il est déjà payé, et si des documents attestant du paiement peuvent être présentés, pourvu que la date de l'achat se situe dans la durée du projet. (En tant que tels, ces éléments sont alors traités comme des cofinancements en liquidités).
28. S'agissant des instruments d'ingénierie financière, une contribution en nature devrait être traitée comme une dépense payée au moment de la constitution du ou des fonds, à condition que soient satisfaits tous les critères énumérés aux alinéas a), b) et c) ci-dessous:
- a) ils consistent en l'apport de terrain ou de biens fonciers, d'équipements ou de matériels; en une activité de recherche ou professionnelle, ou en un travail volontaire et bénévole (y compris les services professionnels non rémunérés);
  - b) leur valeur peut faire l'objet d'une évaluation et d'un audit indépendants;
  - c) dans le cas de l'apport de terrain ou de biens fonciers, la valeur est certifiée par un évaluateur indépendant qualifié ou un organe officiel dûment habilité;
  - d) dans le cas d'un travail volontaire et bénévole, la valeur du travail est établie en prenant en considération le temps passé et le taux horaire normal et raisonnable correspondant au travail effectué.
29. Les ventes à prix réduits d'équipements et la prestation à prix réduits de services ou de conseils (par exemple d'avocats ou de comptables ou temps de travail du personnel de petites ou moyennes entreprises) ne sont pas autorisées.

## **V. Mesure du cofinancement national en nature**

30. Les contributions en nature devraient être reconnues à leur juste valeur marchande. La "juste valeur marchande" se définit comme le prix convenu dans un marché ouvert et libre entre des parties compétentes et consentantes qui traitent sans lien de dépendance et qui sont pleinement informées. La juste valeur marchande est le prix qu'une entité serait censée payer en de telles circonstances, après rabais normaux et ceux consentis aux établissements d'enseignement.
31. Les exonérations fiscales devraient être reconnues à leur valeur marchande, qui est égale au montant brut des taxes correspondant aux biens ou aux services achetés.
32. Les restrictions légales entrent dans l'une des deux catégories suivantes: celles qui affectent l'entité, et celles qui affectent le bien. Les restrictions légales qui affectent l'entité – comme une limite interdisant la vente de marchandises – n'ont pas d'incidence sur la juste valeur sous-jacente des actifs, car un acheteur hypothétique ne les prendrait pas en compte dans une décision d'achat. Par contre, les restrictions légales qui limitent la vente de contributions en nature sur certains marchés peuvent affecter la juste valeur des actifs. Par exemple, les véhicules qu'un gouvernement met à la disposition d'un projet pour le temps limité de la mise en œuvre dudit projet limite l'usage de ces véhicules, ce qu'un acheteur hypothétique prendra en considération, d'où une incidence sur leur valeur. Pour parvenir à une juste détermination de la valeur, les projets devraient tenir compte de toute restriction légale affectant le bien.
33. En tout état de cause, il est fondamental que la base de la mesure soit décidée avant l'enregistrement et l'établissement des rapports, puisqu'elle fera l'objet d'un contrôle externe. Afin de faciliter le bon déroulement de l'audit, le cas échéant, les auditeurs pourront être préalablement consultés, ou l'avis du FIDA pourra être sollicité. L'annexe I propose des éléments d'évaluation.

## **VI. Communication de l'information sur le cofinancement national en nature**

34. En fin de compte, il incombe au projet de faire en sorte que la juste valeur marchande indiquée pour tous les éléments mettant en jeu une contribution en nature soit raisonnablement, correctement et pleinement divulguée dans ses états financiers.
35. Le Manuel d'exécution de projet contiendra des lignes directrices claires, décrivant les principes et les méthodes de comptabilité utilisés pour faire en sorte que la valeur du cofinancement en nature soit indiquée précisément et en temps opportun. La base et la méthode d'évaluation des contributions en nature respectera les normes de comptabilité internationalement admises et sera exposée dans les états financiers vérifiés du projet. Il convient d'observer qu'en cas de recours à une norme nationale, les auditeurs devront s'assurer de la pertinence d'un tel traitement, dans le droit fil des bases comptables sous-jacentes utilisées pour les états financiers du projet.
36. Toute entité est encouragée à élaborer des politiques d'évaluation précises et transparentes. Elle devrait rechercher des méthodes d'évaluation qui exercent un jugement raisonné dans leur interprétation de la notion de "juste valeur" et dans ses choix des données sources qui serviront à déterminer les valeurs. Toutes les pièces justificatives pertinentes qui certifient la valeur des contributions en nature devraient être préparées par l'équipe du projet et rangées au dossier, afin de mettre en place des pistes d'audit claires.
37. Le montant de la contribution en nature devrait être mentionné conformément aux principes de comptabilité convenus par les cofinanceurs dans l'accord juridique, ou figurant dans les règlements du pays. Afin de garantir l'équité entre les partenaires,



ces principes peuvent reposer sur le coût effectivement engagé par le contributeur, ou sur des équivalents de coûts normalisés prédéfinis.

38. Les principes sous-jacents de la comptabilité d'exercice des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) et des Normes internationales d'information financière (IFRS) permettront à l'entité de divulguer les éléments suivants dans ses états financiers à usage général, soit directement, soit dans la succession des notes respectives:
  - a) le montant des contributions en nature ou des revenus des opérations sans contrepartie reconnues pour une certaine période, par grandes classes, en ventilant les taxes et les transferts;
  - b) le montant des créances reconnues s'agissant des revenus sans contrepartie;
  - c) le montant des actifs reconnus faisant l'objet de restrictions, et la nature de ces restrictions.
39. Toute entité devra divulguer ce qui suit dans les notes de ses états financiers:
  - a) les pratiques comptables adoptées pour la reconnaissance des contributions en nature ou des revenus d'opérations sans contrepartie;
  - b) pour les principales classes de contributions en nature ou de revenus d'opérations sans contrepartie, la base sur laquelle la juste valeur des ressources entrantes a été mesurée;
  - c) pour les principales classes fiscales, les revenus que l'entité ne peut mesurer de façon fiable pendant la période où est intervenu l'événement imposable, des informations sur la nature de la taxe;
  - d) la nature et les principales classes de contributions en nature reçues par l'entité relativement au projet financé.
40. Si l'entité a mis en place une comptabilité de caisse IPSAS, toutes les informations figurant aux paragraphes 30 et 31 et liées à des cofinancements nationaux en nature devront être divulguées dans les notes des états financiers.

## **VII. Risques liés au cofinancement national en nature**

41. Au niveau de la conception et pendant la mise en œuvre du projet, le responsable financier devra, en collaboration avec l'équipe du projet, évaluer régulièrement les risques encourus, afin de superviser l'exactitude et la ponctualité des allocations de contributions en nature.
42. Plusieurs typologies de risque peuvent affecter l'enregistrement et les rapports relatifs aux contributions en nature et à leur rôle dans l'amélioration de la performance du projet, comme: les risques liés à l'environnement, les risques scientifiques et techniques, les risques concernant la fabrication, les risques humains et organisationnels. L'appendice III du présent document offre quelques orientations concernant les types de risque à prendre en compte et qu'il conviendra de surveiller pendant le cycle de vie du projet.

## Éléments d'évaluation du cofinancement national en nature

<i>Catégorie de contribution en nature</i>	<i>Éléments autorisés pour le calcul de la juste valeur</i>	<i>Éléments non autorisés pour le calcul de la juste valeur</i>
Utilisation de terrains	Si la contribution sous forme de terrain se situe pendant la période de mise en œuvre du projet et suffit à pleinement satisfaire aux résultats et aux incidences prévus, le prix intégral de la parcelle de terrain peut être affiché, accompagné des documents ou données qui l'établissent officiellement (extrait cadastral; document du Service des statistiques ou autres documents émanant d'une institution officielle).	Si l'utilisation du terrain n'est pas exclusive au projet, seule la partie qui lui est consacrée devrait se retrouver dans le coût utilisé pour évaluer la contribution.
	Si la contribution sous forme de terrain est restreinte à la durée du projet, utiliser le prix officiel mensuel de location, multiplié par le nombre de mois. Le calcul du prix sera étayé par des documents officiels et/ou un contrat de location, ou des preuves documentaires de l'usage effectif par le projet, ou autre documentation de ce type.	
Utilisation de véhicules	Coût moyen mensuel ou journalier au tarif officiel de la location; prix spécifique pour cette localité, multiplié par le nombre de jours/mois d'utilisation.	
	<p>L'amortissement du véhicule est calculé comme suit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• soustraire le coût du carburant au km du taux kilométrique officiel des Nations Unies, ou national, utilisé pour les déplacements privés dans ce pays;</li> <li>• multiplier le résultat par le nombre approximatif de km qui seront parcourus pendant le projet.</li> </ul> <p>Si le carburant est aussi dit "en nature", utiliser le coût total au taux kilométrique officiel des Nations Unies, ou national, servant pour les déplacements privés, multiplié par la distance totale parcourue pendant le projet.</p>	
Équipements, matériels et fournitures (par exemple, ordinateur et communications électroniques, usine et machinerie)	Si la contribution consiste en équipements, matériels et fournitures usagés, l'évaluation en sera faite selon: <ul style="list-style-type: none"> <li>• leur juste valeur marchande;</li> <li>• la valeur comptable de l'institution.</li> </ul>	Équipements, matériels et fournitures au prix catalogue ou aux prix catalogue avec rabais
	Si la contribution consiste en fournitures, équipements et matériels neufs, l'évaluation en sera faite selon: <ul style="list-style-type: none"> <li>• le prix de vente au client le plus favorisé (si l'article est en stock);</li> <li>• le coût de fabrication (si l'article est unique).</li> </ul>	Équivalents de location dépassant les valeurs acceptées si les équipements ont été donnés ou vendus.
	S'il s'agit d'équipements, matériels et fournitures prêtés, l'évaluation en sera faite selon: <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'équivalent loué, sur la base de sa dépréciation;</li> <li>• l'équivalent loué au taux de volume le plus élevé.</li> </ul> <p>En cas d'utilisation partielle, amortissement linéaire du coût total du bien pendant la durée du projet.</p>	Coûts de développement
Utilisation de bâtiments, salles de réunion, espaces ou installations	Salles de réunion, espaces ou installations mis à disposition, pour lesquels un tarif de location est habituellement demandé. Les espaces utilisés doivent être spécialement liés et nécessaires au projet.	

Biens en nature  
Immobilisations

<i>Catégorie de contribution en nature</i>	<i>Éléments autorisés pour le calcul de la juste valeur</i>	<i>Éléments non autorisés pour le calcul de la juste valeur</i>
		Coûts de développement d'un nouveau logiciel ou de nouvelles technologies dépassant la portée du projet
	Prix du marché du bien/logiciel pour la durée du projet	
	Utilisation de logiciels, nouvelles technologies et bases de données	Coût d'achat des licences nécessaires au projet, si elles ne sont pas déjà fournies par l'institution
		Coût de développement de nouvelles technologies liées au projet
	Diffusion des résultats	Coût amorti sur la durée du projet
		Frais accessoires et frais de séjour raisonnables pour le travail qui est directement consacré au projet financé.
	Frais de déplacement et de séjour	Utilisation de points <i>air miles</i> pour payer des frais de voyage ou de séjour. Frais de voyage et de conférence raisonnables liés au projet financé. Frais d'inscription à des conférences, ou proportion de ces frais si seulement des parties de la conférence sont centrées sur les questions ou les sujets liés au projet.
		Coûts de couverture des frais de conférence, de voyage, d'hôtels, de nourriture, etc., pour participer à des événements, rencontres, etc., sans lien avec les questions ou les sujets relatifs au projet.

Biens en nature  
Biens incorporels

<i>Catégorie de contribution en nature</i>	<i>Éléments autorisés pour le calcul de la juste valeur</i>	<i>Éléments non autorisés pour le calcul de la juste valeur</i>	
<b>Services en nature</b>	Salaires des employés	Part effective des coûts salariaux du personnel affecté à remplir des tâches spécialement liées et nécessaires au projet.	Salaires et dépenses d'activités de gestion non directement liés au projet.  Paiements au directeur de projet, doctorants et/ou collaborateurs en tant qu'honoraires de consultants (s'ajoutant au salaire de base).  Salaires et dépenses pour le personnel de soutien administratif.
	Travaux de professionnels, d'experts, de volontaires, main-d'œuvre venant des bénéficiaires	Honoraires pour conseil et/ou expertise technique directement liés au projet financé, au taux journalier du marché dans le pays ou la zone, calculé par jour ou par mois, par exemple: nombre de jours x valeur marchande journalière.	Honoraires non liés au projet.
	Rémunération de partenaires	Salaires et avantages des employés des institutions partenaires (mais non ceux de l'institution-hôte) lorsqu'ils participent à des activités directement liées au projet	Frais généraux basés sur le salaire et les avantages des employés des institutions partenaires.
	Rémunération d'enseignements	Coût effectif engagé par l'institution pour libérer du temps sur les tâches d'enseignement (par exemple, le coût de l'embauche d'un chargé de cours libéré de ses fonctions d'enseignement peut être compté).	Paiements au directeur de projet, doctorants et/ou collaborateurs en tant qu'honoraires de consultants (s'ajoutant au salaire de base).
	Exonération fiscale	Total des exemptions de taxes et d'obligations tarifaires.	

## Example of in-kind domestic cofinancing at the design phase

1. During the design of the Resilient Land and Resource Management Project (RELAP) in West Bank and Gaza, the economist had developed ten models to represent the planned activities, organized under three main types of interventions: (i) resilient land development activities for orchards (four models); (ii) other resilient land development models: *wadis*, rangeland and integrated livestock system; and (iii) activities financed via grants: sheep breeding, bee-keeping and mushroom cultivation.
2. The models show that the total labour contributed by beneficiaries and valued at US\$14 per day (local wage) is worth US\$10.7 million (or 26 per cent of total project costs). If only the additional work required to implement IFAD's proposed activities is considered, then this represents 11 per cent of total project costs (as per table 1).

Table 1  
RELAP EFA tables quantifying family labour

	PY1	PY2	PY3	PY4	PY5	PY6
<b>Total family labour (USD)</b>	-	705 514	1 695 271	2 490 888	2 911 959	2 922 956
<b>Incremental family labour (USD)</b>	-	1 020 307	314 793	674 964	1 470 581	1 891 652
<b>Project costs (USD)</b>						
Component 1	17 684	5 361 441	7 048 265	6 980 524	5 068 841	194 275
Component 2	208 724	3 140 185	4 370 591	1 487 538	151 429	3 308
Component 3	719 390	976 269	616 247	462 332	332 305	244 655
D. Project Management	751 858	590 890	624 025	598 236	608 628	815 057
<b>Total costs (USD)</b>						
	1 697 655.57	10 068 785.20	12 659 127.46	9 528 630.08	6 161 202.95	1 257 295.00
(A) Total Family Labour over project years usd	10 726 587			family labour per/day	60	NIS
(C) Total incremental family labour	4 604 746			family labour per/day	14.2	USD
(B) Total project cost USD	41 372 696					
A/B	26%					
C/B	11%					

3. These estimates could also be presented by type of activity, showing which intervention will require greater contribution from the beneficiaries.
4. On the other hand, government's contributions in terms of provision of services and facilities – such as the use of office space, provision of vehicles and seconded staff as well as tax exemption – should also be considered and quantified as in-kind contribution.
5. In the case of RELAP, the total government in-kind contribution was estimated at 16 per cent of total project costs.
6. This means that the total in-kind domestic contribution accounted for almost 27 per cent of total project costs, based on the conservative (incremental) estimate for the contribution from the beneficiaries of 11 per cent of total project costs, plus the 15 per cent from the government. Both contributions were presented in the Costab as reflected in table 2 below.

	The Government in kind		The Government in cash				IFAD GRANT		OFID		GCF		Other entities		Beneficiaries in kind		Beneficiaries in cash		Village council	Total
	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	Amount
<b>Climate resilient land development</b>																				
1. Climate adapted land development approaches	110	15.2	-	-	223	30.7	60	8.2	60	8.2	273	37.6	981	0.6	-	-	-	-	-	1 708
2. Resilient land development	3 389	16.0	646	3.1	1 160	5.5	845	4.0	8 810	41.6	2 106	9.9	3 619	17.1	604	2.9	-	-	-	21 179
3. Investment in agricultural roads	443	16.0	-	-	66	2.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	240	8.7	-	2 766
<b>Subtotal</b>	<b>3 941</b>	<b>16.0</b>	<b>646</b>	<b>2.6</b>	<b>1 449</b>	<b>5.9</b>	<b>905</b>	<b>3.7</b>	<b>8 869</b>	<b>36.0</b>	<b>4 396</b>	<b>17.8</b>	<b>3 619</b>	<b>14.7</b>	<b>604</b>	<b>2.4</b>	<b>240</b>	<b>1.0</b>	<b>-</b>	<b>24 671</b>
<b>Market linkages for the rural poor</b>																				
1. Rural bulking of agricultural products	682	16.0	-	-	1 269	29.8	-	-	-	-	2 312	54.2	-	-	-	-	-	-	-	4 263
2. Inclusive entrepreneurship development support	95	1.9	-	-	103	2.0	-	-	3 032	59.5	1 193	23.4	-	-	676	13.3	-	-	-	5 098
<b>Subtotal</b>	<b>777</b>	<b>8.3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1 373</b>	<b>14.7</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3 032</b>	<b>32.4</b>	<b>3 504</b>	<b>37.4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>676</b>	<b>7.2</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>9 362</b>
Public services for upscaling resilient agricultural land use	351	10.5	-	-	-	-	-	-	3 000	89.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3 351
Project Management	1 483	37.2	520	13.0	1 744	43.7	44	1.1	99	2.5	99	2.5	-	-	-	-	-	-	-	3 989
<b>Total PROJECT COSTS</b>	<b>6 552</b>	<b>15.8</b>	<b>1 166</b>	<b>2.8</b>	<b>4 566</b>	<b>11.0</b>	<b>950</b>	<b>2.3</b>	<b>15 000</b>	<b>36.3</b>	<b>8 000</b>	<b>19.3</b>	<b>4 600</b>	<b>11%</b>	<b>1 280</b>	<b>3.1</b>	<b>240</b>	<b>0.6</b>	<b>-</b>	<b>41 373</b>
Government in kind contribution net of taxes	1 273																			
Government in kind contribution % of the total cost	3.1%																			

## Example of in-kind domestic cofinancing in financial reporting

1. In-kind domestic cofinancing could be reported in the face of financial statements.
  - According to the International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) cash basis, the in-kind contribution will be reported in the notes to the financial statements. The additional disclosures encouraged<sup>4</sup> provide an example of disclosure in paragraphs 2.1.90(f) and 2.1.91.
  - According to the IPSAS accrual basis and IFRS, the in-kind contribution should be reported in the financial statements as assets (in the balance sheet statement) and non-cash income (in the profit and loss statement). Additional detailed information related to the accounting policies for in-kind contribution should be provided in the notes to the financial statements.
2. The notes to the financial statements of the Small Irrigation and Market Access Development Project in the Nippes and Goavienne Region financed by IFAD in Haiti show this reporting of in-kind domestic cofinancing:

“The Government of Haiti’s in-kind contribution was identified and assessed as follows:

- The licence rights to use the financial and accounting software provided by the Ministry of Agriculture; the net value at the date of transfer of the right of use of the licence to the project was considered at fair market value. The annual amortization of the net value over the number of years of the project was considered to be annual in-kind contribution.
- The use of the Ministry’s offices devoted full time to the project’s implementation team;
- The use of office and IT equipment provided by the Ministry of Agriculture; the net value at the date of transfer of the right of use of equipment to the project was considered at fair market value. The annual amortization of the net value over the number of years of the project was considered to be annual in-kind contribution.
- The vehicles and equipment (cars and motorcycles used by the supervisors);
- The contribution in taxes: This contribution amounts to the total of tax exemptions granted to the project on the purchase of three vehicles and three motorcycles.
- The salary of staff dedicated part-time to the project: The use of timesheets to determine the actual time devoted to the project, considering total gross regular salary (without bonuses).

The table below summarized the cumulative in-kind contribution of the Government of Haiti for the period from 2015 to 2018:”

<sup>4</sup> IPSAS: *Financial Reporting under the Cash Basis of Accounting*; Appendix additional Disclosure; novembre 2017 <https://www.iaasb.org/system/files/publications/files/Cash-Basis-IPSAS-2017.pdf>

<i>Description</i>	<i>Amount in United States dollars</i>
Licence for accounting and financial software	36 492
Office space	9 655
Office and IT equipment	15 700
Vehicles and equipment	50 355
Salaries of part-time staff	17 127
Tax exemptions	102 877
<b>Total</b>	<b>232 206</b>



## Examples of risks related to in-kind domestic cofinancing

<i>Category of risk</i>	<i>Description</i>
Human and organizational risks	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lack of experience and/or understanding on the part of the project manager and staff</li> <li>• High turnover of project manager and staff</li> <li>• Project team is unaware of codes, or regulations and lacks experience in quality assurance issues</li> <li>• Inadequate, weak or inconsistent procedures for internal controls</li> <li>• Missing or incomplete reporting to IFAD and auditors</li> <li>• Human conflict or poor negotiations with the contributors</li> <li>• Decision-making by the project team and steering committee takes too long</li> <li>• Dissemination of false or inaccurate information</li> <li>• Lack of transparency</li> </ul>
Project execution risks	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inadequate choice for a contribution/contributor</li> <li>• Unexpected withdrawal of the contributor from the project</li> <li>• Contributors' lack of motivation or reluctance to accept project alterations</li> <li>• Underestimation of the workload or contribution required to fulfil project requirements</li> <li>• Low level of the quality assurance systems, including those of a technical, accounting and reporting nature</li> <li>• Languages and cultural barriers that affect understanding of requirements</li> <li>• Legal issues and conflicts</li> </ul>
Technical risks	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Project requirements are not clearly expressed or communicated</li> <li>• Missing or incomplete specifications</li> <li>• Difficulty in implementing due to procedural complications</li> <li>• Components and products that are not viable</li> <li>• Qualifications, official documentations, and required permissions are outdated or unsuitable</li> </ul>
Environmental risks	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instability of project requirements</li> <li>• Difficulties in partnerships and collaborations</li> <li>• Delays in procurement procedures</li> <li>• Regulatory changes, for example safety and environmental</li> <li>• Administrative and technical errors</li> <li>• Project acceptance by the social and human environment</li> <li>• Risk of incidents of a natural or political nature</li> </ul>

## Références

- Welsh European Funding Office-European structural funds programmes 2007-2013, Guidance, In-kind Match Funding, November 2014
- Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006, laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999; Official Journal of the European Union, 31.7.2006
- Guidelines for calculations of in-kind contributions to GEF SGP Projects (Barbados and the OECS)- Adapted from GEF SGP's Resource Mobilisation toolkit (Version 1)
- The Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC), Guidelines for Cash and In-Kind Contributions, May 2017
- The Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada (NSERC), the Canadian Institutes of Health Research (CIHR), and the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC), the Renewal of the Tri-Agency Financial Administration Manual, 2017
- European Parliament, Paper on the economic value of volunteering and contribution-in-kind, Roundtable discussion on European financial regulation review and civil society, 31 January 2011
- Department of the Treasury, Internal Revenue Service, Publication 561, Determining the Value of Donated Property, April 2007
- Burr Pilger Mayer, Accounting for in-kind donations, 10 Tips for Non-profits to avoid Common Pitfalls, May 2014
- United Nations Development Programme-Revenue Recognition- In-Kind Contributions, January 2011
- International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), Consultation Paper-Accounting for Revenue and Non-Exchange Expenses; August 2017
- International Federation of Accountants (IFAC), IPSAS 23-Revenue from non-exchange transactions (Taxes and Transfers), December 2006
- United Nations, Policy Framework for International Public Sector Accounting Standards, 2nd edition (final version), August 2013
- (AICPA), Nonprofit Challenges: Accounting for gifts in kind, July 2017

Cote du document:	<u>EB 2018/125/R.24</u>
Point de l'ordre du jour:	<u>5 c)</u>
Date:	<u>14 novembre 2018</u>
Distribution:	<u>Publique</u>
Original:	<u>Anglais</u>

**F**

Investir dans les populations rurales

## Directives et procédures révisées applicables aux programmes d'options stratégiques pour le pays axés sur les résultats

### Note pour les représentants au Conseil d'administration

#### Responsables:

#### Questions techniques:

**Ruth Farrant**  
Directrice de la  
Division des services de gestion financière  
téléphone: +39 06 5459 2281  
courriel: r.farrant@ifad.org

**Jill Armstrong**  
Directrice par intérim de la  
Division des politiques et des résultats  
opérationnels  
téléphone: +39 06 5459 2324  
courriel: j.armstrong@ifad.org

**Lisandro Martin**  
Directeur de la  
Division Afrique de l'Ouest et du Centre  
téléphone: +39 06 5459 2361  
courriel: lisandro.martin@ifad.org

#### Transmission des documents:

**Deirdre McGrenra**  
Chef de l'Unité  
des organes directeurs  
téléphone: +39 06 5459 2374  
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt-cinquième session  
Rome, 12-14 décembre 2018

---

Pour: **Examen**

## **Sigles et acronymes**

COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
CSD	Cadre pour la soutenabilité de la dette
CSST	Coopération Sud-Sud et triangulaire
ERC	Examen des résultats du COSOP
ESPP	Évaluation de la stratégie et du programme de pays
IOE	Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
IVF	Indice de vulnérabilité utilisé par le FIDA
NSP	Note de stratégie de pays
ODD	Objectif de développement durable
OSC	Comité chargé des stratégies opérationnelles et de l'orientation des politiques
PESEC	Procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique
PMD	Département gestion des programmes
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PPD	Performance du portefeuille et décaissement
PRITS	Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance

## Résumé

1. La révision des directives et procédures applicables aux programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) axés sur les résultats est l'un des engagements pris au titre de la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11); cette révision a pour objet de "mettre à jour les procédures du FIDA concernant les stratégies de pays afin de répercuter les engagements de FIDA11, en faisant en sorte qu'elles deviennent des stratégies de transition à long terme, prendre les dispositions nécessaires pour élaborer des stratégies de pays communes avec les organismes des Nations Unies ayant leur siège à Rome et d'autres partenaires, et tenir les membres informés à l'occasion des sessions du Conseil d'administration ou lors de séminaires informels". Ces modifications seront prises en considération dans les COSOP afin de faire en sorte qu'ils correspondent aux objectifs stratégiques du FIDA et aux engagements de FIDA11.
2. Le présent document fait écho aux engagements de FIDA11 concernant les COSOP rappelés ci-après:

### **Les COSOP comme stratégies de transition**

- Les COSOP comporteront une analyse de la transition et joueront le rôle de stratégie de transition.
- Ils serviront à identifier de façon sélective les partenaires qui correspondent le mieux à la stratégie de mobilisation de fonds et de renforcement de la participation à l'élaboration des politiques, et à déterminer les modes de collaboration les plus efficaces pour atteindre les objectifs arrêtés pour le pays.
- Les objectifs de cofinancement seront répercutés aux échelons régional et national sous forme de cibles à établir d'un commun accord dans le contexte des stratégies de pays et sur la base des stratégies et priorités nationales de développement.

### **Alignement sur les objectifs de développement durable (ODD), les objectifs des organismes des Nations Unies et les objectifs des partenaires**

- Les objectifs stratégiques des COSOP seront alignés sur les ODD, les objectifs du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et les objectifs de développement des pays.
- Une annexe du COSOP sera consacrée à la coopération Sud-Sud et triangulaire, qui sera mentionnée dans le texte principal.

### **Outils d'évaluation de la fragilité**

- Les COSOP serviront d'outils privilégiés pour analyser les situations de fragilité et comporteront des évaluations de la fragilité dans les pays en situation de majeure fragilité ainsi que, le cas échéant, dans d'autres pays.

### **Transparence, communication et participation citoyenne**

- Les COSOP aborderont les questions de transparence; le thème de la communication et de la visibilité sera traité tous les nouveaux COSOP, qui rendront compte de la participation des citoyens à la planification au titre des COSOP.

### **Thèmes transversaux**

- En application des Procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique du FIDA, tous les COSOP comporteront des analyses des cibles des contributions déterminées au niveau national et des engagements pour comprendre comment les programmes du FIDA peuvent permettre de les réaliser.

3. La date fixée pour l'application des nouvelles procédures est le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

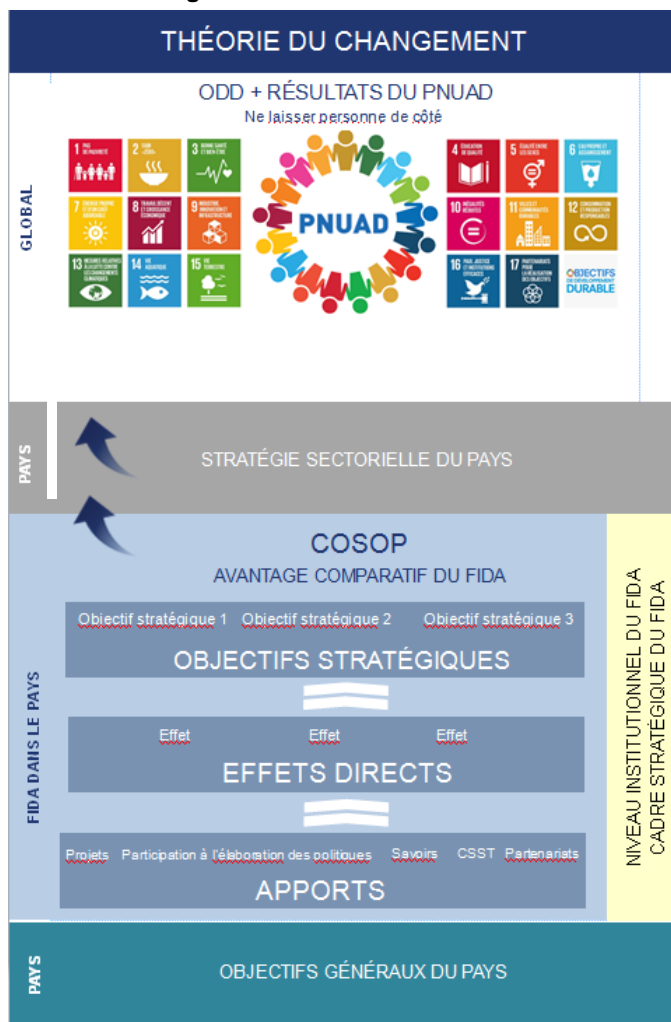
# Directives et procédures révisées applicables aux programmes d'options stratégiques pour le pays axés sur les résultats

## I. Introduction

1. Les stratégies de pays fournissent un cadre pour l'engagement du FIDA dans la transformation rurale durable et inclusive au niveau national. Les résultats de l'engagement du FIDA comprennent non seulement l'atteinte des objectifs fixés au niveau des pays, mais aussi sa contribution à la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et son mandat général d'œuvrer à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD). Les objectifs stratégiques sont définis sur la base, d'une part, des objectifs et des visions formulés par chaque pays, et d'autre part, sur la base du propre mandat du FIDA et son avantage comparatif. Pour atteindre ces objectifs stratégiques, un ensemble complet d'interventions sont brièvement décrites dans les stratégies de pays, accompagnées des résultats et des risques potentiels attendus (voir théorie du changement au graphique 1).

Graphique 1

Théorie du changement du FIDA



2. Les procédures opérationnelles relatives aux stratégies de pays ont été mises à jour<sup>1</sup> pour tenir compte des engagements pris durant la Consultation sur la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11). L'un des plus importants concerne l'idée que les COSOP devraient devenir des stratégies de transition à part entière comportant des scénarios à moyen terme et des outils de programmation, qui proposent un plan d'appui adapté en faveur de la transformation et de la croissance des pays sur la voie du développement. Le tableau 1 permet de comparer les prescriptions concernant les COSOP et les notes de stratégie de pays (NSP). Ces procédures prennent effet le 1er janvier 2019 et remplacent les procédures actuelles, entrées en vigueur en août 2016. Elles s'appliquent aux COSOP conçus et aux projets de NSP approuvés par les directeurs régionaux après le 31 décembre 2018.

Tableau 1  
Comparatif des prescriptions concernant les COSOP et les NSP

Prescription	COSOP	NSP
Longueur maximum (nombre de mots)	5 000	2 000
Durée	Six ans	Deux ans
Plan de conception	✓	X
Cadre de résultats	✓	X
Examen des résultats*	✓	X
Examen à l'achèvement	✓	X
Mécanismes d'examen et de diffusion	Examen par le Conseil d'administration	Diffusé sur le site web du FIDA
Prolongation de la durée	Possible pour trois ans	Possible pendant 12 mois
Scénarios de transition	✓	X
Evaluation de la fragilité (des pays en situation de majeure fragilité)	✓	✓
Procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique; étude préparatoire	✓	X
Nutrition	✓	✓
Égalité des sexes	✓	✓
Jeunesse	✓	✓
Populations autochtones	✓	✓
Personnes handicapées	✓	✓
Climat (analyse des contributions déterminées au niveau national)	✓	✓
Partenariats stratégiques	✓	✓
Cibles de cofinancement	✓	✓ (le cas échéant)
Participation à l'élaboration des politiques	✓	✓
Coopération Sud-Sud et triangulaire (CSST)	✓	X

\* Si le COSOP porte sur trois ans, un examen des résultats devrait être effectué tous les dix-huit mois; s'il porte sur quatre ans, tous les deux ans et s'il porte sur cinq ans, tous les trente mois.

<sup>1</sup> Ces procédures comprennent des processus et des lignes directrices pour l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de pays du FIDA. Les procédures antérieures faisaient référence aux COSOP axés sur les résultats; toutefois, dans la conception des COSOP, l'accent est désormais mis sur les résultats.

## II. Principes de base des stratégies de pays

3. Pour tous les pays ayant un programme du FIDA actif ou proposé, une stratégie de pays est élaborée sous la forme d'un COSOP ou d'une NSP<sup>2</sup>. Le type de stratégie est fonction des caractéristiques du pays concerné, qui permettent aussi de déterminer la durée de la période d'engagement. Les COSOP couvrent généralement une période de six ans, qui peut être prolongée ou réduite pour pouvoir s'aligner sur les politiques nationales ou sur le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) du pays. La durée des NSP est plus courte et ne peut aller au-delà de deux ans. Quel que soit le type de stratégie de pays, les principes fondamentaux auxquels elles obéissent sont les mêmes. Elles doivent notamment prendre en compte de manière systématique les enjeux essentiels et permettre d'élaborer un ensemble d'interventions adapté à la situation associant projets et activités hors prêts. Une stratégie de pays active devrait être en place dès les premières étapes de la période de FIDA<sup>11</sup> pour faire en sorte que le pays remplisse les conditions requises pour obtenir une allocation de ressources au titre du Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP).
4. **Prise en compte des questions essentielles.** La réalisation des ODD imposera des efforts particuliers pour la prise en compte des questions essentielles dans les stratégies de pays. Ces questions diffèrent d'un pays à l'autre. Pour leur accorder la priorité, chaque COSOP contiendra une étude préparatoire conduite dans le cadre des Procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique pour déterminer les interventions d'intégration à mettre en œuvre notamment dans les domaines suivants: amélioration de la nutrition; égalité des sexes et autonomisation des femmes; emploi productif pour les jeunes ruraux; populations autochtones (le cas échéant); et atténuation des changements climatiques et adaptation à ces changements. Tous les COSOP prendront en compte les contributions déterminées au niveau national des pays et l'appui du FIDA. La stratégie de ciblage du FIDA, telle qu'elle est conçue, permet d'atteindre le groupe cible visé et de tenir compte de toute préoccupation non encore résolue. Pour ce qui est des États qui figurent sur la liste des pays présentant des situations de majeure fragilité, le FIDA procédera à une évaluation de l'impact de la fragilité sur ses activités (la définition de la fragilité associe la vulnérabilité face aux chocs d'origine naturelle ou humaine et la faiblesse des structures de gouvernance)<sup>3</sup>. Pour le pays concerné, l'indice de vulnérabilité utilisé par le FIDA sera analysé et les mesures à prendre pour résorber ou réduire la fragilité, en particulier dans les domaines couverts par cet indice, seront intégrées dans la stratégie du pays.
5. **Besoins différents, réponses adaptées.** Chacun des emprunteurs du FIDA a droit aux services du Fonds visant à éradiquer la pauvreté et la faim. Toutefois, en raison de la grande diversité des besoins et des situations dans les pays, les stratégies de pays doivent adapter les dispositifs d'appui à la multiplicité des besoins exprimés par les pays. Conformément à l'engagement du FIDA d'être encore plus pertinent dans différents contextes nationaux, un ensemble cohérent de produits ont été mis au point, dont: des projets d'investissement (financés par des prêts et des dons); des dons nationaux et régionaux; la participation à l'élaboration des politiques; les partenariats stratégiques; des produits du savoir; l'assistance technique remboursable; la coopération Sud-Sud et triangulaire (CSST); l'appui institutionnel; et le renforcement des capacités. Le pilotage

<sup>2</sup> Outre le document relatif aux Activités prévues au niveau mondial, régional ou national établi en application du principe d'adaptation à l'objectif visé, le FIDA prendra d'autres mesures pour informer l'ensemble des membres des COSOP en préparation en les publiant sur le site web du FIDA.

<sup>3</sup> Des efforts sont actuellement déployés pour faire correspondre la liste des pays présentant des situations de majeure fragilité à la liste harmonisée qu'utilisent les autres banques multilatérales de développement. Il est à noter qu'une évaluation de la fragilité pourrait aussi être menée dans les pays où il existe des poches de fragilité qui risquent de mettre en péril l'efficacité de la stratégie et des opérations du FIDA.



d'opérations régionales peut permettre aux programmes de pays de surmonter les difficultés liées au développement transfrontalier (dans les petits États par exemple). Les opérations pilotes de prêts axés sur les résultats peuvent aider les gouvernements à faire avancer les réformes sectorielles visant à améliorer les conditions de vie des petits agriculteurs. L'encadré 1 ci-après donne des exemples de différents contextes nationaux.

## Encadré 1

**Améliorer la pertinence du FIDA au regard de la situation de chaque pays**

	Pays à faible revenu et pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure	Pays en situation de majeure fragilité	Petite États insulaires en développement	Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure
<b>Ressources</b>				
Part indicative des ressources de base allouée au SAFF	90%	25-30%	Augmentation du montant minimum des allocations	10%
Conditions d'octroi de ressources	Dons au titre du Cadre pour la soutenabilité de la dette; prêts consentis à des conditions particulièrement favorables ou à des conditions mixtes; et les prêts consentis par des partenaires permettent de mobiliser des ressources pour financer des prêts à des conditions particulièrement favorables	SAFF – Allocation plafonnée pour pays présentant des éléments de fragilité en cas de problèmes d'absorption	Analyse des possibilités d'opérations régionales	Principalement à des conditions ordinaires; principaux bénéficiaires des ressources empruntées; ciblage de poches de pauvreté et de vulnérabilité
Cofinancement	Accent sur le faible niveau du cofinancement apporté par les pays et l'accroissement du cofinancement international	Accent sur le faible niveau du cofinancement apporté par les pays et l'accroissement du cofinancement international; accroissement de la mobilisation de fonds supplémentaires	Financement commun avec des partenaires; accroissement de la mobilisation de fonds supplémentaires pour répondre à des enjeux spécifiques	Accent sur les conditions favorisant le cofinancement apporté par les pays (par exemple gouvernement, secteur privé) et sur la contribution à la coordination de l'assistance internationale en faveur de l'agriculture
<b>Exemples de dispositifs adaptés</b>				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Élaboration et démarrage plus efficace des projets (par exemple au démarrage)</li> <li>CSST</li> <li>Partenariats pour mobiliser des cofinancements et amplifier l'impact</li> <li>Renforcement des capacités d'institutions faibles</li> <li>Conception simple</li> <li>Accent sur la sécurité alimentaire locale</li> <li>Pas de chaîne de valeur sophistiquée</li> <li>Développement des communautés côtières</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projets axés sur le renforcement des capacités, la résilience, les causes profondes, les groupes vulnérables</li> <li>Partenariats stratégiques avec les organismes ayant leur siège à Rome, les équipes de pays des Nations Unies et les organisations de la société civile</li> <li>Élaboration et démarrage plus efficace des projets (par exemple au démarrage)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Appui à la mise en œuvre des Modalités d'action accélérées des petits États insulaires en développement.</li> <li>Priorité à la résilience face aux changements climatiques et à l'accès aux marchés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les activités hors prêts sont une composante des programmes de pays</li> <li>Activités de CSST</li> <li>Assistance technique remboursable</li> <li>Innovation et reproduction à plus grande échelle à l'initiative des autorités nationales</li> <li>Partenariats à l'appui de l'amélioration de la qualité des solutions de gestion des savoirs</li> <li>Participation à l'élaboration des politiques</li> <li>Prêts pilotes fondés sur les résultats</li> </ul>

6. **La contribution à l'élaboration des politiques au niveau national** est un processus par lequel le FIDA peut collaborer – directement et indirectement – avec des gouvernements partenaires et d'autres parties prenantes au niveau des pays pour influencer les politiques visant à créer des possibilités de transformation rurale durable et inclusive. La contribution à l'élaboration des politiques peut favoriser la suppression des goulots d'étranglement politiques susceptibles d'entraver la réalisation des objectifs stratégiques d'un COSOP ou d'avoir des

incidences sur la mise en œuvre des projets. Elle s'appuie sur la base des connaissances relatives au développement rural durable – et concourt à son enrichissement. Elle peut aussi, par l'innovation et l'expérimentation de solutions politiques potentielles, aider à renforcer l'impact sur le développement. Enfin, grâce à sa contribution à l'élaboration des politiques, le FIDA peut rendre son action encore plus pertinente en proposant un ensemble adapté de services (aux pays qui demandent un appui non financier par exemple).

7. **Partenariats stratégiques.** Afin d'élaborer des stratégies de pays qui produisent le maximum d'impact, le FIDA sera exigeant dans le choix des partenaires les plus stratégiques qui l'aideront à mobiliser les financements et à rendre plus efficace sa contribution à l'élaboration des politiques. Cette démarche lui permettra de renforcer l'action qu'il mène en appui aux priorités des pays. Les partenaires seront choisis en fonction de la contribution qu'ils peuvent apporter à la réalisation des stratégies des pays et de leurs objectifs stratégiques. Les stratégies de pays détermineront les partenariats les plus stratégiques et les plus efficaces adaptés aux différents contextes des pays conformément à la stratégie de partenariat du FIDA, à sa stratégie concernant le secteur privé et à sa stratégie de cofinancement, toutes en cours de mise à jour pour FIDA11. Compte tenu de l'importance des ressources financières dont dispose le FIDA au niveau des pays, il est essentiel de trouver et de mobiliser des partenariats – en particulier pour atteindre les cibles ambitieuses de cofinancement que le Fonds s'est fixé. Mais il importe aussi de reproduire les innovations à grande échelle. Outre les programmes gouvernementaux, les approches innovantes du FIDA peuvent être développées grâce aux cofinancements de partenaires bilatéraux et multilatéraux ou dans le cadre de projets autonomes s'inscrivant dans le prolongement des interventions du FIDA. Les partenariats stratégiques peuvent en outre favoriser la mutualisation des connaissances et des compétences, faciliter l'élaboration de solutions efficaces aux problèmes cruciaux – notamment par différents moyens comme la CSST. La mise à contribution de partenaires multipartites dans les pays peut renforcer l'appropriation (par exemple la sensibilisation et le suivi par la société civile), et accroître durablement l'impact.
8. En tant qu'organisme des Nations Unies, membre de l'équipe de pays des Nations Unies, la collaboration du FIDA au niveau du pays revêt une importance capitale. Cette collaboration comporte la participation à la conception et à la mise en œuvre du PNUAD et la coordination de l'action avec les autres organismes ayant leur siège à Rome pour remédier ensemble aux problèmes liés à l'agriculture et au développement rural. Chaque COSOP devrait mettre en évidence dans ses objectifs stratégiques ses liens avec le PNUAD du pays et préciser comment le financement prévu du FIDA contribuera au portefeuille de financement plus large des Nations Unies accordé au pays. Il devrait comporter un cadre de planification, de mise en œuvre et de suivi des partenariats multipartites. Chaque fois que possible, les COSOP devraient prévoir des dispositions concernant les stratégies de pays conjointes à mettre en œuvre avec les autres organismes ayant leur siège à Rome. Dans ces cas, une annexe spéciale des COSOP fera ressortir les domaines d'action commune et le cadre de résultats des COSOP devrait définir des indicateurs communs. D'autres partenaires des Nations Unies peuvent être recherchés pour aider à réaliser des objectifs stratégiques spécifiques du FIDA. Facilitée par une présence plus forte dans et auprès des pays, la visibilité du FIDA sera renforcée par sa participation et ses partenariats stratégiques sur le terrain (par exemple, dans les pays, le FIDA pourrait animer des groupes de travail sur le développement rural).
9. **Gestion des savoirs.** Les systèmes de gestion des savoirs des programmes de pays assurent un lien essentiel entre les programmes d'investissement et les activités hors prêts. Les synergies entre gestion des savoirs, contribution à l'élaboration des politiques, CSST, suivi et évaluation, et recherche (par exemple

les travaux de recherche que mène le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale et qui sont appuyés par le FIDA) doivent être mises à profit pour atteindre les objectifs stratégiques des COSOP. Les COSOP indiqueront comment ces synergies faciliteront l'apprentissage, le partage des savoirs et l'adaptation aux changements climatiques dans le programme de pays (les efforts de reproduction à plus grande échelle, les processus d'élaboration des politiques au niveau national et la diffusion des enseignements tirés par exemple). La gestion du savoir du FIDA peut constituer un élément majeur des COSOP. Par exemple, dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure souhaitant obtenir des conseils politiques sur la pauvreté rurale et la conception de projets, le FIDA peut mettre à disposition des outils de supervision et donner des conseils dans les secteurs agricole et rural. Il en va particulièrement ainsi lorsque la collaboration comporte une assistance technique remboursable.

10. **La CSST** recouvre partenariats et gestion des savoirs et vise à favoriser une circulation plus dynamique des savoirs. Dans le cadre de FIDA11, l'objectif d'inclure un descriptif détaillé de la CSST dans 66% de tous les nouveaux COSOP a été fixé. La CSST devrait être adaptée au contexte de chaque pays en appui à la réalisation des objectifs stratégiques des COSOP. Un pays peut être une source de connaissances et de bonnes pratiques en matière de développement rural ou bénéficier d'une telle expertise. Les stratégies de pays devraient déceler les possibilités de CSST (coopération technique, financement par exemple), et notamment, déterminer les partenaires potentiels et mettre au point une stratégie de CSST. Les centres du savoir créés dans le cadre de la CSST et hébergés dans les pôles régionaux sont bien placés pour mettre en évidence les apports de la CSST dans les stratégies de pays.
11. **Transparence.** Reflétant l'engagement du FIDA en faveur de la transparence, l'amélioration de la transparence des interventions du FIDA au niveau des pays peut aider les petits exploitants ruraux à être mieux à même d'amener les décideurs à répondre de l'utilisation qu'ils font des ressources du FIDA. Les COSOP encourageront les gouvernements et les partenaires d'exécution à faire publier les données financières et les résultats par l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide et à respecter les principes du Partenariat pour le gouvernement ouvert.
12. **Participation citoyenne.** Les COSOP devraient décrire comment la participation des bénéficiaires sera promue dans les activités de prêt et les activités hors prêts du FIDA. Une attention particulière devrait être accordée à la définition des mécanismes de retour d'informations des bénéficiaires pendant la mise en œuvre des projets. Les bénéficiaires peuvent utiliser ces outils pour suivre la qualité de la prestation des services des projets et communiquer des informations à ce sujet, ce qui devrait permettre aux équipes de gestion des projets de réagir de manière transparente en ajustant leurs interventions ou en prenant d'autres mesures qui s'imposent. La mise en place de mécanismes de recours ou systèmes de suivi par des tiers gérés par des organisations non gouvernementales partenaires devrait être envisagée. Il faudrait en outre définir des mécanismes d'appui de la participation des bénéficiaires et de leurs organisations aux processus politiques. Une annexe au COSOP devrait décrire la concertation avec les organisations de la société civile – et le résultat de cette concertation.
13. **Renforcement des capacités.** Le FIDA intègre le renforcement des capacités et l'autonomisation dans ses opérations de prêts et ses opérations hors prêts, et contribue au renforcement des capacités des gouvernements nationaux et des autorités locales, des organismes d'exécution et des organisations des populations rurales. Les COSOP offrent l'occasion, d'une part, d'analyser les faiblesses des capacités à l'échelon national ou au niveau des institutions, et d'autre part, de voir comment le FIDA peut utiliser son expertise en matière de prêts, de dons, d'assistance technique remboursable et d'activités hors prêts pour améliorer les

capacités. Au cours de FIDA11 par exemple, des dons comme le Programme relatif au suivi-évaluation rural (PRIME) et Faire avancer la connaissance pour un impact agricole (AVANTI), peuvent aider à renforcer les capacités des gouvernements.

14. **Visibilité et activités de communication du FIDA.** Outre l'amélioration de la transparence moyennant la promotion des interventions bénéficiant du concours du FIDA, la communication d'informations sur les résultats et l'impact de ces interventions permet au FIDA de gagner en visibilité. La décentralisation permet d'étendre le rayon d'action du personnel en poste dans les pôles, les centres de gestion des savoirs et de CSST régionaux et les bureaux de pays du FIDA, grâce à leur présence dans les médias traditionnels et sur les réseaux sociaux, ainsi qu'à leurs activités de représentation lors des manifestations publiques, l'objectif étant de renforcer la notoriété du FIDA. Ces efforts seront appuyés par les pôles sous-régionaux et des activités de communication ciblées. Dans la communauté du développement, la participation du FIDA aux réunions de donateurs entrant dans le cadre de son mandat contribue aussi à faire connaître sa stratégie pour les pays (par exemple l'animation de groupes de travail axés sur les secteurs agricole et rural).

### III. Programme d'options stratégiques pour le pays

15. Les COSOP sont des documents stratégiques concis qui définissent les principaux objectifs et résultats en matière de développement que le FIDA cherche à atteindre dans un pays pour améliorer de manière durable la vie des populations rurales les plus pauvres et les plus exposées à l'insécurité alimentaire. Ils sont élaborés pour tous les pays où le FIDA est activement engagé dans des activités de projets ou des activités hors projets, ou les deux à la fois.
16. Les COSOP comportent des stratégies à moyen terme qui permettent au FIDA d'aider un pays au fur et à mesure qu'il évolue dans le continuum du développement. Au cours de la période du COSOP, les caractéristiques et les situations que présente le pays peuvent changer. Les scénarios de transition que prévoient les COSOP donnent des indications sur les répercussions que ces changements peuvent avoir sur les programmes du FIDA et sur la façon de recalibrer et d'adapter l'ensemble de ses interventions. Ces scénarios devraient inclure un "cas de référence" reflétant le statu quo et deux autres scénarios modélisant une amélioration ou une détérioration possibles des principales caractéristiques du pays, dont la situation macroéconomique. Des scénarios macroéconomiques alternatifs peuvent être élaborés à partir de sources existantes (comme la Base de données des perspectives de l'économie mondiale et les consultations au titre de l'article IV du Fonds monétaire international).
17. **Théorie du changement.** Élaborés conjointement avec les gouvernements, les COSOP prennent pour points de départ la vision que le pays a de ses propres objectifs de développement et sa stratégie de réduction de la pauvreté rurale. Dans le cadre d'un dialogue avec les représentants de nombreux secteurs et partenaires, les COSOP définissent les objectifs stratégiques du FIDA, les résultats attendus en matière de développement et les risques potentiels. En fonction du contexte du pays, chaque COSOP établit ensuite un programme unique et flexible de prêts et d'activités hors prêts pour atteindre ces objectifs. On trouvera à l'annexe I la version provisoire de l'aperçu annoté d'un COSOP, établie dans la logique de la théorie du changement du FIDA.
18. **Conception fondée sur l'expérience.** La conception des COSOP se fonde sur l'engagement passé et en cours du FIDA, et tient compte des enseignements tirés – notamment de ce qui a marché et de ce qui n'a pas marché – des examens des résultats des COSOP, des rapports d'achèvement des autoévaluations, des évaluations de COSOP, des NSP, des évaluations d'impact et des retours d'informations des consultations avec les parties prenantes et les partenaires. Outre la propre base de données des savoirs du FIDA, les COSOP s'appuient sur

des analyses conduites par d'autres (notamment les analyses macroéconomiques et les évaluations de la fragilité, du climat et de la nutrition), et les adaptent à la stratégie de participation du pays.

19. **Consultations.** L'appropriation nationale des COSOP revêtant une importance particulière, ils sont élaborés conjointement avec les gouvernements et les parties prenantes locales (par exemple les organisations de la société civile, les petits agriculteurs, le secteur privé et les partenaires de développement). Un élément important de l'élaboration des COSOP réside dans l'organisation de larges consultations – tant pendant leur rédaction qu'après leur examen par la direction du FIDA. La nature des consultations menées au niveau des pays varie en fonction de leur situation propre et peut comporter des ateliers, des groupes de discussion et des entretiens. Après l'examen auquel procède le Comité chargé des stratégies opérationnelles et de l'orientation des politiques (OSC), la validation par les parties prenantes au niveau des pays constitue une étape importante.
20. **Conception axée sur les résultats.** La logique des résultats de la théorie du changement est résumée dans le cadre de résultats du COSOP, qui aligne la stratégie de pays du FIDA sur les ODD et le PNUAD. Les étapes et les produits intermédiaires aident le Fonds à suivre le COSOP tout au long de son cycle de vie. Les projets en cours et les autres interventions du FIDA sont d'un apport important pour les COSOP et sont résumés dans les documents afférents. Le cadre de résultats dresse la liste des interventions spécifiques du FIDA (à savoir les activités de projets et les activités hors projets) nécessaires pour atteindre les objectifs du COSOP. Des indicateurs concrets concernant les produits des activités hors prêts (par exemple participation à l'élaboration des politiques, savoirs, partenariats, CSST) devraient également figurer dans le cadre de résultats.
21. **Risques et atténuation.** Un élément important du processus d'élaboration des COSOP est l'identification des risques potentiels susceptibles d'affecter l'engagement du FIDA. Il peut s'agir de facteurs macroéconomiques et politiques, des changements climatiques et autres phénomènes météorologiques connexes, de la fragilité, des capacités institutionnelles et de la gestion fiduciaire. Les COSOP tentent de déterminer comment le FIDA, en collaboration avec le gouvernement, gèrera les risques pour atténuer leur impact sur le programme de pays. Si les risques se matérialisaient et affectaient de manière significative les programmes du FIDA, des ajustements de la stratégie et de son financement pourraient être envisagés au cours de l'examen à mi-parcours des résultats du COSOP, ou s'il y a lieu, dans un nouveau COSOP ou une nouvelle NSP.
22. **Projets soumis avec les COSOP.** Les projets représentent une forme d'intervention utilisée pour obtenir des résultats. Au moins un formulaire d'identification de projet devrait être soumis dans la documentation relative aux COSOP pour examen par l'OSC. Si l'OSC approuve le formulaire, il n'entre dans la réserve qu'une fois approuvée la note conceptuelle du projet. En revanche, une note conceptuelle de projet peut être jointe à un COSOP si elle est à un stade avancé et si la phase de conception du projet doit commencer peu après l'examen du COSOP par l'OSC. Si une note conceptuelle de projet est jointe au COSOP et approuvée par l'OSC, la date d'examen de l'OSC est considérée comme la date d'approbation de la note conceptuelle de projet. Les notes conceptuelles relatives aux dons ne sont pas approuvées avec les COSOP mais elles suivent les procédures du FIDA applicables aux dons. Pour faciliter les préparatifs de la mise en œuvre, un instrument pour un démarrage plus rapide de l'exécution des projets pourrait s'avérer nécessaire dans un formulaire d'identification de projet ou dans une note conceptuelle de projet.
23. **Approbation.** Après l'examen de l'OSC, les COSOP sont soumis pour approbation au Vice-Président adjoint du Département de la gestion des programmes (PMD) et présentés au Conseil d'administration pour examen. Les COSOP peuvent aussi faire

l'objet d'un examen préliminaire du Conseil d'administration dans le cadre d'un séminaire informel. Toutefois, les concepts de projets intégrés aux COSOP sont approuvés directement par le Conseil d'administration dès l'achèvement de la conception du projet et l'obtention des financements connexes.

24. **Calendrier et durée.** Les COSOP sont normalement élaborés tous les six ans, leur calendrier d'exécution et leur durée étant fixées en fonction de la situation particulière de chaque pays (stratégies nationales, cycles électoraux, cycle du PNUAD). Pour tenir compte de l'évolution de la situation dans les différents pays, il conviendrait de fixer la période de préparation des COSOP et de leurs examens d'achèvement avec une certaine flexibilité. La période couverte par le COSOP peut être prolongée de trois ans au maximum jusqu'à ce que le COSOP soit remplacé par un nouveau COSOP ou une nouvelle NSP. La période initiale que doit couvrir le COSOP devrait être indiquée dans le document et sur la page de couverture le concernant.

#### **IV. Examen des résultats du COSOP**

25. En tant que stratégie à moyen terme, le cycle du COSOP laisse une certaine marge pour apporter des corrections à mi-parcours. Un examen annuel superficiel sera effectué dans le cadre de l'examen du portefeuille et, à mi-parcours de la période couverte par le COSOP (ou tous les trois ans au moins), le FIDA procédera à un examen des résultats du COSOP, avec la participation des parties prenantes nationales. Si le contexte national subit des changements importants, le COSOP pourra être examiné plus fréquemment. Ces examens servent à mesurer sur les progrès accomplis en vue de l'obtention des résultats, les enseignements tirés, les facteurs de risques rencontrés (chocs exogènes par exemple) et l'évolution de la demande et des priorités du pays. Les changements apportés au scénario de référence envisagé au stade de la conception du COSOP devraient également être évalués. Par exemple, dans le cas de l'hypothèse basse, l'examen devrait envisager les types d'interventions que le FIDA devrait cesser de mener ou devrait mener différemment. Compte tenu de ces facteurs, les objectifs, interventions et résultats escomptés de la stratégie de pays du FIDA devraient être révisés si nécessaire. Les cibles de cofinancement et les allocations de ressources peuvent aussi être ajustées en fonction de l'évolution de la situation dans le pays. On peut également envisager de restructurer ou de supprimer des projets pour laisser plus de latitude au FIDA dans l'emploi des ressources.
26. Les examens des résultats des COSOP comprennent une courte autoévaluation qui consiste à répondre à des questions clés pour faire le bilan de la mise en œuvre du COSOP et examiner si la stratégie reste pertinente. Y figurent aussi des recommandations sur une prolongation éventuelle des COSOP. Aucune prolongation n'est permise sans l'examen des résultats par les gouvernements, le FIDA et les autres parties prenantes. Bien qu'ils n'aient pas besoin d'être soumis au Conseil d'administration, les examens des résultats des COSOP sont diffusés sur le site Web du FIDA après approbation par le Vice-Président adjoint de PMD. On trouvera à l'annexe II un aperçu relatif à l'examen des résultats du COSOP.

#### **V. Examen à l'achèvement du COSOP**

27. Six mois après la fin du cycle d'un COSOP, un examen des résultats du COSOP doit être préparé. Les examens des résultats des COSOP sont une autoévaluation des objectifs stratégiques du COSOP et de la performance du FIDA dans leur réalisation. Comme convenu avec le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE), les examens des résultats des COSOP suivent une méthodologie standard pour évaluer les programmes de pays, y compris les activités de projets et les activités hors projets. Les résultats sont mesurés à l'aune des indicateurs définis dans le cadre de résultats des COSOP. Les examens des résultats des COSOP tirent de leur mise en œuvre des enseignements pratiques qui peuvent éclairer la

conception d'un nouveau COSOP. Ils représentent aussi un apport important pour la base de savoirs du FIDA et peuvent être diffusés sur les plans régional et mondial. Les examens des résultats des COSOP sont approuvés par le Vice-Président adjoint de PMD et soumis au Conseil d'administration en même temps que le nouveau COSOP. L'annexe III présente un aperçu relatif à l'examen à l'achèvement du COSOP.

### **Évaluation du COSOP**

28. IOE effectuée régulièrement des évaluations de la stratégie et du programme de pays (ESPP) dans un certain nombre de pays.<sup>4</sup> Ces évaluations visent à apprécier les résultats de la stratégie et des opérations du FIDA – généralement sur une période de 10 ans – et à formuler des conclusions et des recommandations qui éclairent les COSOP ultérieurs. Les conclusions et les recommandations des ESPP sont souvent examinées avec le gouvernement lors d'un atelier et incluses dans un accord conclusif. Chaque accord conclusif est ensuite signé par le gouvernement et la direction du FIDA, avec leurs réponses et les actions communes qu'ils proposent pour suivre l'application des recommandations issues des évaluations. Le cas échéant, les nouveaux COSOP prennent en compte les ESPP et leurs recommandations, et les accords conclusifs sont joints en annexe aux nouveaux COSOP.

## **VI. Notes de stratégie de pays**

29. Pour tenir compte de la nécessité d'adapter les stratégies nationales à l'évolution de la situation dans chaque pays, une NSP peut être établie à titre de transition en lieu et place d'un COSOP. Lorsque l'allocation à un pays au titre du SAFF est égale ou inférieure à 5 millions d'USD, une NSP pourrait être appropriée, sous réserve d'approbation par le Vice-Président adjoint de PMD. Des NSP pays peuvent également être proposées pour les pays qui ne reçoivent pas d'allocation fondée sur la performance mais demandent à bénéficier d'autres services du FIDA (comme l'assistance technique remboursable). Dans des cas exceptionnels, les NSP peuvent être appropriées lorsque: i) il existe une incertitude quant au niveau d'engagement du FIDA dans les pays; ii) le pays n'a pas de stratégie de développement à moyen terme pour encadrer l'appui du FIDA; iii) le FIDA ne connaît pas bien le pays (pour n'y être pas présent ou y être peu présent); iv) le pays traverse une période d'incertitudes (période pré-électorale, crise sociale, catastrophe naturelle) ou est en conflit; ou v) le FIDA cherche à aligner la période que couvre le COSOP sur celle de la stratégie du gouvernement ou du cycle politique. L'annexe IV présente un aperçu relatif à la NSP.
30. Les NSP couvrent une durée beaucoup plus courte que celle des COSOP – 24 mois au maximum – qui est fonction de l'incertitude de la situation des pays pour lesquels elles ont été établies. Elles peuvent être prolongées d'une année supplémentaire si les raisons qui ont présidé à leur établissement restent valides. Les NSP ne nécessitent pas de note conceptuelle de projet ni de formulaire d'identification de projet, même si on peut y joindre un formulaire d'identification de projet. Elles ne nécessitent pas non plus de cadre de résultats, d'examen institutionnel, d'examen des résultats à mi-parcours ni d'examen à l'achèvement. Si le contexte du pays s'y prête, des cibles de cofinancement peuvent y figurer. Les NSP sont approuvées par le Vice-Président adjoint, PMD et diffusées sur le site Web du FIDA. Les enseignements tirés de ces notes devraient être intégrés dans les COSOP ultérieurs.

<sup>4</sup> Les pays sont sélectionnés selon les critères de la grille d'aide à la sélection d'IOE pour garantir un équilibre entre toutes les zones géographiques que couvre le FIDA.

## VII. Ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de pays

31. Les COSOP et les NSP indiquent les ressources nécessaires pour financer la stratégie de pays du FIDA pendant toute sa durée. L'enveloppe indicative de ressources comprend: i) les prêts ou dons du FIDA pour le financement des projets; ii) le cofinancement des gouvernements, des partenaires de développement, du secteur privé et les contributions en nature; et iii) le financement estimé des activités hors prêts.
32. **Système d'allocation fondé sur la performance.** Le montant et les conditions prévues pour le cycle en cours (à savoir dons au titre du Cadre pour la soutenabilité de la dette, prêts à des conditions particulièrement favorables, mixtes ou ordinaires) liées aux ressources du FIDA devraient être indiqués dans chaque COSOP. Dans un cycle de COSOP donné, il est probable qu'il y ait deux ou trois allocations au titre du SAFFP pour la reconstitution des ressources. Compte tenu du développement d'un pays pendant la période que couvre le COSOP, les conditions de prêts pourraient changer en raison de l'évolution du revenu national brut par habitant et de la capacité d'emprunt du pays. Conformément au cadre de transition du FIDA, les changements doivent être apportés progressivement dans le temps. L'allocation fondée sur la performance au cours de la période que couvre le COSOP peut changer d'une reconstitution des ressources à l'autre en fonction de la note affectée à l'issue l'évaluation de la performance du secteur rural, du revenu national brut par habitant, du niveau de la population rurale, de l'indice de vulnérabilité spécifique du FIDA (IVF) et de la performance du portefeuille et des décaissements (PPD); ces changements peuvent également survenir au cours d'une période de reconstitution des ressources, sous l'effet d'ajustements annuels. Conformément au cadre de transition du FIDA, des scénarios de rechange devraient être envisagés (par exemple, le recours aux outils macroéconomiques du Fonds monétaire international ou autres). L'examen des incidences des différents changements sur les conditions de prêts (y compris le coût des ressources et l'impact sur la soutenabilité de la dette), et des montants des allocations dans le temps peut faciliter la planification et les discussions entre le FIDA et les gouvernements.
33. **Cibles de cofinancement.** Le cofinancement des projets du FIDA est un moyen important de maximiser l'impact au travers d'interventions majeures et complémentaires, renforçant par-là l'appropriation par les gouvernements et les bénéficiaires, et assurant la durabilité au-delà de la durée de vie du projet. Dans le cadre de FIDA11, les cibles de cofinancements seront déclinées en cibles régionales pour proposer des cibles nationales indicatives dans les COSOP et les NSP. Les montants et les types de cofinancement varient selon le contexte du pays. Par exemple, les pays à faible revenu reçoivent généralement des montants plus élevés d'aide publique internationale au développement alors que les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure reçoivent plus de cofinancement apporté par les pays. Des gammes de cibles peuvent être proposées pour guider la conception des COSOP, sans perdre de vue l'incertitude qui caractérise la mobilisation de ressources. La Division des politiques et des résultats opérationnels appuiera les pays et les régions dans la définition de cibles en fournissant des moyennes historiques du cofinancement apporté par les pays et au niveau international. Ces chiffres sont considérés comme des données indicatives qui peuvent changer en fonction de l'évolution des contextes des pays et des économies nationales.
34. **Ressources allouées aux activités hors prêts.** La participation à l'élaboration des politiques, les partenariats et la gestion des savoirs sont des interventions importantes du FIDA qui viennent en appoint aux projets et aident le FIDA à atteindre ses objectifs stratégiques au niveau des pays. Les estimations de coût de



la mise en œuvre de ces interventions (y compris leur diffusion) et l'identification des ressources devraient figurer dans les COSOP conformément aux recommandations d'IOE. Compte tenu de l'accent accru que met le FIDA sur la contribution à l'élaboration des politiques au niveau des pays, l'utilisation prévue des allocations par pays pour une telle contribution devrait être mise en évidence. Des ressources provenant des dons devraient être fournies pour les analyses liées aux politiques. En outre, les ressources destinées aux activités hors prêts pourraient être obtenues d'autres sources comme le Fonds du partenariat pour la CSST Chine-FIDA, l'assistance technique remboursable et les dons supplémentaires. Ce travail peut nécessiter des évaluations des aspects suivants: i) contexte politique, politique des projets et cadre juridique, et lacunes politiques; ii) capacités nationales et locales d'élaboration des politiques; et iii) mise en œuvre des politiques. Ces activités peuvent comprendre le suivi: de la performance dans la mise en œuvre des politiques et de l'efficacité; des processus d'élaboration des politiques nationales; et des modèles de consultation avec les parties prenantes. D'autres activités concernent la participation directe du FIDA aux processus d'élaboration des politiques nationales qui facilitent la mise en œuvre des projets, y compris les études et les analyses demandées par les gouvernements.

### **VIII. Processus d'élaboration de la stratégie de pays**

35. La responsabilité d'élaborer les COSOP et les NSP incombe aux chargés de programme de pays et aux directeurs de pays, épaulés par les économistes régionaux. Le processus de conception des COSOP s'appuie sur des consultations avec de nombreuses parties prenantes, y compris les organisations de la société civile. Des équipes restreintes internes de gestion des COSOP font appel, s'il y a lieu, à des spécialistes, notamment de la Division environnement, climat, égalité hommes-femmes et inclusion sociale (sur les questions transversales d'intégration), de la Division production durable, marchés et institutions et de la Division recherche et évaluation de l'impact, ainsi qu'à l'appui technique du Vice-Président adjoint, PMD. Les équipes de pays du FIDA mettent à contribution les autorités gouvernementales et les représentants des principales parties prenantes. De très larges consultations et des ateliers pourraient s'avérer nécessaires au stade de l'élaboration de la stratégie. En raison du détachement des chargés de programmes de pays, des directeurs de pays et du personnel technique dans les bureaux de pays du FIDA et les pôles régionaux, les équipes de gestion des COSOP pourraient organiser des réunions virtuelles.

## Aperçu annoté d'un COSOP

Longueur: 5 500 mots au maximum

### Résumé

1. Le résumé contient : une présentation sommaire du contexte du pays et du plan gouvernemental que le COSOP appuie; l'objectif primordial du COSOP, ses objectifs stratégiques et son groupe cible; le projet et les interventions hors prêts du FIDA ; et les principaux risques liés à la mise en œuvre du COSOP.
2. La période d'exécution du COSOP devrait être indiquée (notamment à la page de couverture), y compris lorsque le COSOP précédent ou la note de stratégie de pays (NSP) précédente sont achevés, et, le cas échéant, les dates des examens d'achèvement des COSOP et de l'évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) devraient l'être également.

### I. Contexte du pays – programme relatif au secteur rural – principales difficultés et possibilités

3. La présente section donne, sur le pays et son secteur rural, les informations de base – principales difficultés et possibilités – nécessaires pour comprendre l'engagement du FIDA décrit dans le COSOP. Elle devrait renseigner sur les éléments suivants: i) contexte macroéconomique (revenu national brut par habitant, croissance du PIB, accroissement de la population et inflation) et soutenabilité de la dette (s'il y a lieu); ii) aperçu de la pauvreté et de ses aspects relatifs à l'égalité entre les sexes et aux jeunes, en particulier dans le secteur rural (annexe I); et iii) description des contraintes (y compris les politiques et les réglementations) à l'amélioration des revenus ruraux grâce à l'augmentation de la production agricole et à l'accès aux marchés. Cette section devrait également mettre en lumière les capacités des institutions nationales et locales. Différents scénarios macroéconomiques futurs sont présentés, pour compléter le cas de référence avec des projections complémentaires basses ou hautes. Ces informations s'appuient sur les données existantes du Fonds monétaire international relatives aux variables macroéconomiques et à la dette, la note de la performance du secteur rural du FIDA, les évaluations des politiques et des institutions nationales menées par la Banque mondiale, et l'évaluation de la gestion financière assurée par le FIDA.
4. Pour les pays en situation de majeure fragilité, cette section contient une brève évaluation de celle-ci indiquant les principaux facteurs de fragilité dans le secteur rural et la manière dont les interventions sont conçues pour atténuer ces facteurs. Ces informations se fondent sur des données existantes (spécifiques au secteur rural, chaque fois que possible).
5. En outre, la présente section contient un résumé de l'étude préparatoire réalisée dans le cadre des Procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique (PESEC), évaluant les questions sociales, environnementales et climatiques, ainsi que les contributions déterminées au niveau national pour le pays (annexe II).

### II. Programme du gouvernement, stratégie à moyen terme et PNUAD

6. Cette section décrit le plan sectoriel en cours ou à venir du pays sur lequel le COSOP proposé est aligné. Elle présente une brève analyse des priorités et des groupes cibles et passe en revue les principales questions d'orientation générale traitées dans le plan.

7. Elle présente aussi une vue d'ensemble des objectifs du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et explique comment le financement du FIDA s'insère dans ce cadre.

### **III. Enseignements et résultats précédents et engagement actuel du FIDA**

8. Cette section récapitule les principaux enseignements tirés d'anciens programmes, projets et activités du FIDA, en s'appuyant sur les examens à l'achèvement des COSOP (annexe III) les ESPP (annexe VI: accord conclusif). Elle s'appuie aussi sur les consultations avec les parties prenantes (annexe V), les enquêtes portant sur les pays et les enseignements tirés des études de référence ou des études thématiques et des évaluations d'impact, y compris celles réalisées par les partenaires de développement du FIDA (en indiquant comment le COSOP proposé prend ces enseignements en compte).
9. En outre, cette section décrit brièvement l'engagement et le portefeuille actuels du FIDA. Elle présente les indicateurs clés du portefeuille (laps de temps s'écoulant entre l'approbation du projet et le premier décaissement, âge moyen du portefeuille, indicateur de gestion du portefeuille, etc.). Les enseignements tirés de la gestion financière (par exemple utilisation des systèmes nationaux) sont indiqués.

### **IV. Stratégie de pays du FIDA**

#### **A. Avantage comparatif et objectif général du FIDA**

10. L'avantage comparatif du FIDA dans le pays est résumé en fonction des objectifs et la stratégie à moyen terme du pays. L'objectif général du COSOP est décrit brièvement, avec en regard les objectifs de développement durable (ODD) à la réalisation desquels la stratégie contribue.

#### **B. Objectifs stratégiques**

11. Les objectifs stratégiques au niveau du pays sont présentés en fonction du contexte du pays, des priorités de PNUAD et celles du gouvernement, et de l'avantage comparatif qu'a le FIDA pour les atteindre. Une description concise de la théorie du changement pour la réalisation de chaque objectif est donnée. Cette section propose ensuite un ensemble cohérent de projets, de programmes et d'activités hors prêts adaptés au contexte du pays (à partir de l'éventail des interventions du FIDA ci-après). Les objectifs stratégiques et l'ensemble adapté des apports fournis (notamment le portefeuille et les activités hors prêts en cours) figurent dans le cadre de mesure des résultats du COSOP (annexe VI), de même que les étapes prévues pour suivre les progrès accomplis dans la réalisation des effets escomptés. Ensemble, les effets doivent contribuer à atteindre l'objectif général du FIDA qui est de favoriser la transformation rurale et le développement du pays. Ils doivent également permettre au FIDA d'apporter son concours à la réalisation des ODD et de PNUAD.

#### **C. Événail des interventions du FIDA**

12. **Le programme de prêts et de dons** pour le financement de projets et programmes: chaque fois que nécessaire, les COSOP devraient indiquer s'il existe un potentiel pour la mise en place d'opérations de prêts axés sur les résultats ou de projets ou programmes régionaux qui contribuent à la réalisation des objectifs stratégiques.
13. **La contribution à l'élaboration des politiques au niveau national**<sup>5</sup>, a pour objet l'appui à la réalisation des objectifs stratégiques du COSOP au travers de

<sup>5</sup> La contribution à l'élaboration des politiques se définit comme l'ensemble des processus par lesquels le FIDA collabore, directement et indirectement, avec les partenaires étatiques et d'autres parties prenantes pour influencer les priorités politiques ainsi que la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques nationales en faveur des populations rurales pauvres.

diverses activités. Pour chaque objectif stratégique, le contexte politique correspondant est résumé avec des indications sur les domaines prioritaires, les possibilités de contribuer différemment à l'élaboration des politiques et les méthodes de mise en œuvre des programmes d'action. En fonction du contexte du pays, la contribution à l'élaboration des politiques peut être étroitement liée à la facilitation du programme d'investissements ou de dons. La contribution à l'élaboration des politiques peut aussi stimuler l'innovation par la mise en œuvre de nouvelles solutions politiques. En outre, cette contribution devrait encourager les programmes de reproduction à plus échelle et de gestion des savoirs. Elle peut puiser des éléments utiles dans les recommandations sur les politiques à mettre en œuvre concernant un certain nombre de questions liées aux travaux du Comité de la sécurité alimentaire mondiale.

14. **Le renforcement des capacités** des autorités publiques, des institutions et des organisations des populations rurales, devrait être intégré dans tous les projets et programmes, et mis en exergue dans les documents sur les stratégies. Tous les COSOP devraient prévoir une évaluation des besoins et une description des avantages comparatifs que confèrent au FIDA ses activités de prêts, ses activités hors prêts et ses produits du savoir.
15. **Partenariats stratégiques.** Les COSOP doivent déterminer le partenariat le plus prioritaire, le plus stratégique et le plus réaliste pour aider à atteindre chaque objectif stratégique. Ce type de partenariat peut accroître l'impact du FIDA avec des projets ayant un potentiel de mobilisation de ressources financières plus important. D'autres partenariats peuvent aider le FIDA à mieux contribuer à l'élaboration des politiques, à élargir son public cible et à renforcer son impact sur les priorités nationales. Les organisations de la société civile et le secteur privé peuvent appuyer la mise en œuvre et constituer leurs propres bases de connaissances (annexe VII).
16. **La gestion des savoirs,** établit un lien essentiel entre le portefeuille d'investissements et les opérations hors projets du FIDA, en mettant en avant ses contributions techniques et politiques à la transformation rurale. Les connaissances tirées des projets du FIDA et d'autres projets peuvent aider le Fonds à réaliser ses objectifs stratégiques. Les COSOP décrivent les synergies entre gestion des savoirs, contribution à l'élaboration des politiques, coopération Sud-Sud et triangulaire (CSST), suivi et évaluation, et recherche (travaux de recherche du CGIAR financés par le FIDA par exemple).
17. **La CSST** couvre les aspects relatifs aux partenariats et à la gestion des savoirs. Pour chaque objectif stratégique, il conviendrait de présenter dans le détail les besoins, les possibilités et les partenaires de mise en œuvre de la CSST. En fonction du contexte du pays, cette coopération peut s'étendre à la fourniture d'expertise (par exemple de la part des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure [PRITS]) ou à la participation en tant que bénéficiaire de la CSST (par exemple les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure). Une annexe sur la stratégie de CSST devrait figurer dans tous les COSOP.
18. **Ciblage permettant de transversaliser les principaux problèmes.** Comme indiqué dans la Politique du FIDA en matière de ciblage, les groupes cibles et les questions à prendre en considération devraient être recensés (par exemple l'égalité entre les sexes, les jeunes, les populations autochtones, les personnes handicapées) en même temps que les domaines prioritaires d'action (par exemple nutrition, changements climatiques). S'appuyant sur l'étude préparatoire réalisée dans le cadre du PESEC et conformément aux objectifs stratégiques du FIDA, cette section montre comment le COSOP intégrera de façon transversale les questions pertinentes et atteindra les groupes cibles. Elle contient également une analyse des

contributions déterminées au niveau national pour le pays et de l'appui que fournit le FIDA pour les mettre en œuvre

## **V. Innovations et reproduction à plus grande échelle pour obtenir des résultats durables**

19. **Innovations.** Cette section explique l'avantage comparatif du FIDA pour encourager l'innovation par des projets et des interventions hors prêts connexes (expérimentation des politiques, partage de connaissances dans le cadre d'activités pilotes, par exemple). Elle décrit comment adapter l'innovation au contexte du pays (dans les PRITS par exemple, il peut être plus approprié de créer des plateformes d'innovation en collaboration avec le secteur privé). Les innovations passées ou en cours financées par des dons du FIDA qui peuvent être reproduites à plus grande échelle sont signalées. L'intégration, dans les projets et les activités hors prêts, des technologies de l'information et de la communication pour le développement peut offrir une source d'innovation précieuse et renforcer le processus de reproduction à plus grande échelle.
20. **Reproduction à plus grande échelle.** Sur la base des enseignements tirés et des résultats passés des interventions du FIDA, cette section résume la stratégie de reproduction à plus grande échelle mise en œuvre par le FIDA dans le pays. Elle montre comment, en mettant à profit les partenariats stratégiques (implication du gouvernement dans des programmes plus vastes, cofinancements des donateurs, participation du secteur privé), on peut reproduire à plus grande échelle des innovations qui ont fait leurs preuves.

## **VI. Mise en œuvre du COSOP**

### **A. Enveloppe financière prévue et cibles de cofinancement**

21. Cette section présente les allocations actuelles au titre du SAFFP et les conditions de financement prévues. Chaque fois que possible, il devrait être indiqué ici si des ressources de démarrage plus rapide de l'exécution du projet sont nécessaires pour améliorer la préparation du projet.
22. Le COSOP pouvant s'étaler sur plus d'une période d'allocation au titre du SAFFP, des scénarios bas et haut (fondés sur des variations possibles des notations de portefeuilles à risque et de la performance du secteur rural) sont présentés en sus du SAFFP actuel. Ces scénarios (un ou deux paragraphes plus un tableau) examinent l'impact de l'évolution de la situation du pays, qui est susceptible de se traduire par une modification des conditions de prêts et de la programmation des interventions du FIDA.
23. Outre les prêts et dons du FIDA au titre du SAFFP, des estimations sont faites sur les cibles de cofinancements attendus de contributeurs nationaux (gouvernement, ONG, organisations de la société civile, secteur privé et bénéficiaires) et des bailleurs de fonds internationaux (organisations bilatérales et multilatérales, fondations, etc.). Si nécessaire, une fourchette indicative peut être donnée pour les cibles de cofinancement.

Tableau

**Projets en cours ou prévus: financements du FIDA et cofinancements**

(en millions d'USD)

Projet	Financement du FIDA	Cofinancement		Ratio de cofinancement
		national	international	
				1:XX.X
<b>Total</b>				

**B. Ressources consacrées aux activités hors prêts**

24. Pour que toute activité hors prêts prévue puisse atteindre les objectifs stratégiques, cette section donne des indications sur les montants nécessaires et (chaque fois que possible) les sources de financement (dons, CSST, assistance technique remboursable, budget administratif, etc.).

**C. Principaux partenariats stratégiques et coordination des donateurs (non couverts dans certains objectifs stratégiques)**

25. Au-delà des partenariats spécifiques proposés pour atteindre certains objectifs stratégiques, cette section présente d'autres partenariats clés qui aident le FIDA à accroître sa visibilité et à influencer sur les questions politiques aux niveaux national et mondial (animation de groupes ou sous-groupes de travail de donateurs par exemple). En particulier, il conviendrait d'expliquer comment assurer la visibilité du FIDA en tant que partenaire crédible au travers du COSOP, notamment dans la concertation sur les politiques, la gestion des savoirs et la diffusion d'approches innovantes. Les partenaires stratégiques sont également mentionnés à l'annexe VIII.
26. En particulier, il convient de décrire dans cette section le rôle et le périmètre des partenariats envisagés avec le secteur privé, en mettant en évidence la contribution qu'ils apporteront à l'appui des interventions du FIDA, soit sous forme de cofinancement, de participation à la conception ou à la mise en œuvre, de partage des savoirs, soit à titre consultatif.

**D. Partenariats avec d'autres membres du système des Nations Unies pour le développement**

27. Lorsqu'il existe un PNUAD, le COSOP devrait expliquer comment il s'aligne sur celui-ci et quelle contribution le FIDA y apporte (voir aussi cadre de mesure des résultats du COSOP). Lorsqu'un PNUAD n'est pas encore élaboré, il devrait être indiqué dans cette section comment le FIDA participera à sa formulation pour qu'au stade de la conception, les petits agriculteurs soient pris en compte.

**E. Collaboration avec les autres institutions ayant leur siège à Rome**

28. Cette section examine comment faire participer les autres organismes ayant leur siège à Rome à l'élaboration et à la mise en œuvre du COSOP, y compris grâce aux stratégies et activités menées dans le pays par ceux-ci. Chaque fois que possible, l'élaboration d'une stratégie commune aux institutions ayant leur siège à Rome doit être recherchée.

**F. Participation citoyenne et transparence**

29. Cette section propose une description du type de participation des bénéficiaires envisagé; cette participation, qui fait partie intégrante des interventions du FIDA, s'effectue dans le cadre de la concertation avec les parties prenantes ou grâce aux

mécanismes permettant aux bénéficiaires de faire remonter leurs observations durant l'exécution (par exemple, les dispositions prévoyant que le suivi soit assuré par un tiers peuvent être le point de départ de cette intégration de la participation des citoyens dans le cycle de projet). Dans cette section, il convient aussi de décrire les dispositions qui seront prises pour améliorer la transparence à propos des interventions du FIDA et de leurs résultats - ce qui vaut également pour les pouvoirs publics et les partenaires d'exécution (par exemple en rendant publics les résultats financiers, les ressources afférentes au programme et les données concernant sa portée).

### **G. Modalités de gestion du programme**

30. Il conviendrait d'indiquer dans une brève description des modalités de gestion du COSOP au niveau du pays s'il y a un bureau de pays du FIDA dirigé par un chargé de programme de pays résident ou un pôle régional dirigé par un directeur de pays. La présence d'autres membres du personnel du FIDA, notamment le personnel technique, devrait également être indiquée. S'il n'y a pas de bureau de pays, il devrait être mentionné dans cette section comment le COSOP sera géré (par exemple à partir de bureaux de pays ou de pôles régionaux proches, du siège ou par l'entremise du représentant d'un autre organisme ayant son siège à Rome ou d'un partenaire de développement des Nations Unies). Cette section devait mentionner aussi si la direction du COSOP est hébergée par un autre organisme ayant son siège à Rome ou un partenaire de développement des Nations Unies.
31. Chaque fois que possible, cette section devrait décrire d'autres modalités possibles de gestion du programme dans les pays présentant des situations de majeure fragilité (par exemple dans les domaines de la sécurité, du suivi ou de la mise en œuvre par des tiers).

### **H. Suivi et évaluation**

32. Cette section décrit les modalités établies pour suivre à intervalles réguliers les progrès accomplis dans la réalisation des résultats du COSOP – soit en utilisant les outils de suivi existants, soit en créant de nouveaux outils. Elle explique aussi comment les projets et les activités hors projets du FIDA contribuent à renforcer aux niveaux local et national les capacités de suivi et d'évaluation dans le secteur rural.
33. Au cours des consultations avec les autorités publiques et les organisations de la société civile sur l'élaboration des COSOP, les autorités devraient être encouragées à améliorer la transparence en adhérant à l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (en partageant les connaissances et les données rassemblées au cours de l'exécution).

## **VII. Gestion des risques liés au COSOP**

34. Cette section présente les risques les plus susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs du COSOP et comment le FIDA peut les atténuer (évaluations: élevé, substantiel, moyen ou faible).

Tableau

**Risques liés au COSOP**

Risques	Évaluation du risque	Mesures d'atténuation
Politique/lié à la gouvernance		
Macroéconomique		
Stratégies et politiques sectorielles		
Capacités institutionnelles		
Portefeuille		
Gestion fiduciaire		
Environnement et climat		
Social		
Autres risques propres au COSOP		
Risques généraux		

**Liste des annexes obligatoires**

- I) Questions relatives à la pauvreté rurale et au secteur agricole et rural
- II) Scénarios de transition
- III) Évaluations de la fragilité (le cas échéant)
- IV) Étude préparatoire PESEC sur les domaines de transversalisation (y compris analyse des contributions déterminées au niveau national) et la stratégie de ciblage
- V) Accord conclusif de la dernière évaluation de programme et stratégie de pays
- VI) Processus d'élaboration du COSOP – y compris collaboration avec la société civile
- VII) Cadre de mesure des résultats du COSOP
- VIII) Partenariats stratégiques
- IX) Stratégie de CSST
- X) Brève présentation du pays



## Exemple de cadre de mesure des résultats d'un COSOP

Le cadre de mesure des résultats, établi pour la durée initiale que couvre le COSOP, est mis à jour selon que de besoin au cours des examens des résultats du COSOP pour les périodes ultérieures.

Alignement sur la stratégie de pays <i>Quel objectif vise le pays?</i>	ODD concerné PNUAD Effets	Résultats clés du COSOP <i>Comment le FIDA va y contribuer?</i>			
		<b>Objectifs stratégiques</b> <i>Quelle sera la différence à la fin de la période du COSOP?</i>	<b>Activités de prêts et activités hors prêts*</b> <b>pendant la période du COSOP</b>	<b>Indicateurs d'effets directs**</b> <i>Comment les changements seront-ils mesurés?</i>	<b>Indicateurs d'étape</b> <i>Comment l'état d'avancement de la mise en œuvre du COSOP sera-t-il suivi?</i>
<b>Sixième plan quinquennal 2011-2015:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Promouvoir la croissance en assurant l'augmentation de la productivité du travail et la création d'emplois dans l'activité manufacturière et les services.</li> <li>Améliorer les possibilités d'emploi dans les régions à la traîne en améliorant leur connectivité aux pôles de croissance avec de meilleures infrastructures et en investissant dans le capital humain.</li> <li>Stimuler la participation des femmes au marché du travail.</li> <li>L'agriculture offre d'énormes possibilités d'augmentation des rendements et de diversification d'une production à faible valeur ajoutée à une production à plus forte valeur ajoutée.</li> <li>Les contraintes et les vulnérabilités de la production agricole sont levées et les revenus</li> </ul>	ODD 1 ODD 2	1. Les moyens d'existence des pauvres des régions vulnérables sont mieux adaptés aux changements climatiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>Activités de prêts/d'investissements               <ul style="list-style-type: none"> <li>En cours</li> <li>Indicatives</li> </ul> </li> <li>Activités hors prêts/hors projets               <ul style="list-style-type: none"> <li>Contribution à l'élaboration des politiques</li> <li>Partenariats</li> <li>CSST</li> <li>Gestion des savoirs</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>8 millions de personnes bénéficient d'infrastructures résilientes face aux changements climatiques.</li> <li>100% d'augmentation de la circulation sur les routes villageoises, de district et de desserte</li> <li>Revenus, actifs et sécurité alimentaire accrus et moins variables pour 300 000 ménages des régions vulnérables</li> <li>Augmentation des revenus tirés de ressources naturelles de 19 000 pêcheurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Construction d'infrastructures résilientes face aux changements climatiques (800 km de routes non inondables, 100 abris anticyclones et refuges pour le bétail, 200 travaux de protection de villages, 10 000 ha de structures de drainage et maîtrise de l'eau).</li> <li>Sous-traitants proposant des contrats de travail (groupes de femmes pauvres dans la construction) à 100 000 personnes et créant 10 millions de personnes/jours d'emploi</li> </ul>
	ODD XX  Effet direct du PNUAD	2. Les petits producteurs et entrepreneurs bénéficient de chaînes de valeur plus efficaces et d'un meilleur accès aux marchés.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Activités de prêts/d'investissements               <ul style="list-style-type: none"> <li>En cours</li> <li>Indicatives</li> </ul> </li> <li>Activités hors prêts/hors projets               <ul style="list-style-type: none"> <li>Contribution à l'élaboration des politiques</li> <li>Partenariats</li> <li>CSST</li> <li>Gestion des savoirs</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>20% d'augmentation de la production (superficies, animaux, rendements)</li> <li>40% d'augmentation du volume et de la valeur des ventes de producteurs (hommes/femmes).</li> <li>50% d'augmentation des revenus des producteurs (hommes/femmes).</li> <li>10% d'amélioration de la part des prix à la consommation revenant aux producteurs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>100 000 agriculteurs sont en mesure d'adopter des technologies améliorées, adaptées aux changements climatiques (graines de semence, bétail et ressources halieutiques) pour assurer leurs moyens d'existence</li> <li>100 prestataires de services offrent un appui spécialisé aux producteurs</li> <li>40 000 producteurs et commerçants (hommes/femmes) ont accès aux services financiers et obtiennent des prêts pour un total de XXX USD</li> </ul>

<p>agricoles dans les régions à la traîne ont augmenté.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'adaptation aux changements climatiques est une priorité nationale.</li> </ul>	<p>ODD XX</p> <p>Effet direct du PNUAD</p>	<p>3. Les politiques relatives aux marchés ruraux doivent permettre aux producteurs et aux petits commerçants de jouer un plus grand rôle dans la gestion des marchés</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Activités de prêts/d'investissements <ul style="list-style-type: none"> <li>• En cours</li> <li>• Indicatives</li> </ul> </li> <li>- Activités hors prêts/hors projets <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribution à l'élaboration des politiques</li> <li>• Partenariats</li> <li>• CSST</li> <li>• Gestion des savoirs</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les réglementations relatives aux marchés sont modifiées et sont désormais favorables aux pauvres</li> <li>- Les réglementations relatives aux marchés sont appliquées et surveillées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- XX marchés régis par de nouvelles réglementations</li> <li>- XX% d'augmentation en volume des produits de petits producteurs</li> <li>- Étude sectorielle sur le café</li> </ul>
--	--	---	--	---	---

\* Donner des exemples précis d'activités hors prêts.

\*\* 12 indicateurs au maximum; le cas échéant, un indicateur de base peut être utilisé (voir EB 2017/120/R.7/Rev.1, "Porter le Système de gestion des résultats et de l'impact à l'étape suivante"). Les indicateurs peuvent être quantitatifs ou qualitatifs.

## Examen des résultats du COSOP: aperçu

Longueur: 2 000 mots maximum.

### I. Objet

1. L'examen des résultats du COSOP vise à déterminer, par une vérification systématique de la performance, les mesures correctives à mi-parcours nécessaires permettant de s'assurer que le COSOP demeure pertinent et efficace. En outre, l'examen des résultats du COSOP permet d'informer le Conseil d'administration et les autres parties prenantes de ces changements. Il peut également être utilisé pour prolonger ou terminer un COSOP.
2. L'examen des résultats du COSOP est un court document qui répond aux dix questions suivantes:
  1. Des changements majeurs sont-ils survenus dans le pays ?
  2. Des risques se sont-ils concrétisés ou de nouveaux risques sont-ils apparus ?
  3. Les objectifs de développement du pays appuyés par le COSOP sont-ils toujours pertinents ?
  4. Les objectifs du COSOP sont-ils toujours pertinents et sont-ils susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs de développement du pays exposés ci-dessus ?
  5. Le panachage d'activités de prêt et d'activités hors prêt présenté lors de l'approbation du COSOP est-il à jour et est-il susceptible de générer les résultats escomptés ?
  6. L'exécution est-elle conforme ?
  7. Quels sont les progrès accomplis vers l'obtention des résultats indiqués dans le cadre de résultats ?
  8. Le cadre de résultats doit-il être modifié et, si oui, quels changements doit-on y apporter ? Les cibles sont-elles toujours pertinentes ?
  9. Quels sont les enseignements tirés de l'exécution du COSOP qui pourraient être utiles à d'autres pays ou régions ?
  10. Faut-il prolonger la période couverte par le COSOP ou bien élaborer un nouveau COSOP ?

Annexes:

- I) Cadre de résultats (au moment de la conception)
- II) Cadre de résultats du dernier examen des résultats du COSOP, indiquant aussi les progrès réalisés
- III) Changements qu'il est proposé d'apporter au cadre de résultats

## Examen à l'achèvement du COSOP: aperçu

Longueur: 8 000 mots maximum.

### I. Évaluation de la performance du programme

1. Cette section évalue la performance du programme et son influence sur les effets directs du COSOP tels qu'ils sont présentés dans le cadre de résultats. Si l'évaluation est exhaustive, le compte rendu des résultats doit quant à lui être concis.
2. Il est important de noter que l'auto-évaluation ne vise pas à évaluer les progrès réalisés par le pays dans la poursuite de ses objectifs de développement de haut niveau (réduction de la pauvreté rurale, par exemple), mais les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs stratégiques du COSOP et les effets directs correspondants. L'idée est que les objectifs stratégiques du COSOP contribuent à la réalisation des objectifs de plus haut niveau. Néanmoins, les activités appuyées par le FIDA ne représentent généralement qu'une petite partie du portefeuille global de développement du pays. Par conséquent, la contribution de chaque COSOP est relativement faible par rapport aux progrès globaux du pays en matière de développement, lesquels sont réalisés sur une période plus longue que la période couverte par le COSOP. Ainsi, les effets directs du COSOP occupent un niveau relativement bas dans la hiérarchie des résultats de développement: ils se situent juste au-dessus des effets directs en matière de développement obtenus grâce aux activités appuyées par le FIDA. Par exemple, un programme du FIDA peut avoir pour objectif d'agir sur les gains de productivité des agriculteurs (effet direct du COSOP). S'ils se concrétisent, ces gains permettront d'accroître les revenus des agriculteurs ciblés et de réduire la pauvreté. Cela contribuera alors à l'objectif du pays visant à réduire la pauvreté rurale globale (objectif de développement national de plus haut niveau). Cette distinction est essentielle pour déterminer l'influence potentielle du FIDA et éviter d'attribuer indûment les réalisations des pays en matière de développement aux programmes appuyés par le FIDA. Cela permet également de garantir une auto-évaluation réaliste.
3. Les effets directs formulés lors de la conception du COSOP se répartissent en deux catégories: i) les effets directs qui devraient être influencés par les activités déjà en cours d'exécution; et ii) ceux qui sont influencés par les activités planifiées ou prévues pour la période couverte par le COSOP (généralement au cours des premières années). Ces deux catégories, notamment la seconde, peuvent subir des modifications lors de l'exécution. Ces changements figurent dans l'examen des résultats du COSOP, ce qui permet d'actualiser la matrice des résultats. Ainsi, l'examen à l'achèvement du COSOP permet d'évaluer les résultats du dernier cadre de résultats tel qu'il figure dans le dernier examen des résultats du COSOP et d'expliquer tout changement majeur effectué depuis la conception du COSOP.
4. La performance globale du COSOP est considérée comme une mesure globale des progrès accomplis vers la réalisation des objectifs stratégiques du COSOP et des effets directs correspondants. Il s'agit d'une notation unique concernant l'exécution du programme, sans sous-notation de chacun des objectifs stratégiques. La pertinence des objectifs stratégiques du COSOP par rapport aux priorités de développement du pays varie considérablement: l'évaluation globale de la performance doit rendre compte de la contribution du COSOP aux objectifs stratégiques les plus importants en termes de couverture. En outre, l'examen à l'achèvement du COSOP doit inclure une évaluation de la contribution du COSOP aux partenariats stratégiques, étant donné leur importance cruciale. Bien que cette pondération des effets directs puisse aider les évaluateurs à formuler une notation de performance unique, la notation doit en définitive être déterminée par le jugement de l'équipe de pays, lequel doit être expliqué en détail dans le rapport.

## II. Performance du FIDA

5. Cette section évalue la performance du FIDA en ce qui concerne la conception du COSOP et la gestion de son exécution. Dans la mesure où de nombreux facteurs internes et externes au pays influencent les résultats escomptés, il est possible que la performance du FIDA soit différente de celle du programme (selon qu'il favorise ou qu'il entrave la réalisation des effets directs du COSOP). Afin de saisir ces différences potentielles, les performances du FIDA en ce qui concerne la conception du COSOP et la gestion de son exécution sont évaluées séparément.

## III. Enseignements tirés et recommandations

6. L'objectif ultime de l'examen à l'achèvement du COSOP est de tirer des enseignements de la conception et de l'exécution du COSOP qui s'achève afin de guider la conception et l'exécution du nouveau COSOP. Le rapport doit inclure des enseignements et des recommandations en tant que partie intégrante de l'évaluation. Il doit examiner les réalisations du COSOP ou ce sur quoi il s'est concentré, ainsi que les domaines hautement prioritaires pour le pays qui ont été laissés de côté. Il doit également recenser les domaines du programme de développement qui pourraient nécessiter l'engagement du FIDA pendant la période couverte par le nouveau COSOP. Ces enseignements et recommandations doivent être pratiques et établis à partir d'expériences spécifiques plutôt que des observations génériques telles que l'importance de l'appropriation ou la nécessité d'être réaliste quant aux résultats.

Annexes:

- I) Cadre de résultats (au moment de la conception)
- II) Cadre de résultats (du dernier examen des résultats du COSOP) et progrès accomplis
- III) Matrice de notation (conforme à la méthodologie d'évaluation d'IOE, voir ci-dessous)
- IV) Observations de l'emprunteur

**Matrice de notation pour l'examen à l'achèvement du COSOP (voir la deuxième édition du Manuel de l'évaluation pour plus de détails):**

<i>Évaluation du programme de pays</i>	<i>Notation (échelle de 1 à 6)</i>
- Impact sur la pauvreté rurale	
- Pertinence	
- Efficacité	
- Efficience	
- Durabilité des avantages	
- Égalité des sexes	
- Innovation et reproduction à plus grande échelle	
- Gestion des ressources naturelles	
- Adaptation aux changements climatiques	
- Concertation sur les politiques	
- Gestion des savoirs	
- Partenariats stratégiques	
<b>Résultats d'ensemble du programme de pays</b>	<b>Notation (échelle de 1 à 6)</b>
<b>Évaluation de la performance</b>	<b>Notation (échelle de 1 à 6)</b>
- Performance du FIDA	
- Performance de l'emprunteur	

## Note de stratégie de pays (NSP): aperçu

Longueur: 2 000 mots maximum

### I. Vue d'ensemble

1. Une NSP est une note succincte structurée autour des objectifs pour lesquels le FIDA prévoit d'aider le pays vers leur réalisation à court et moyen terme. Les NSP ne comportent pas de cadre de résultats et ne comprennent pas nécessairement un examen des résultats du COSOP ou un examen à l'achèvement du COSOP. Néanmoins, au moment où une NSP devient un COSOP, une analyse approfondie de la performance du FIDA doit être effectuée, notamment en ce qui concerne les enseignements tirés pendant la période de la NSP. Cette analyse est ensuite intégrée au COSOP suivant.
2. Chaque NSP doit comporter les éléments suivants:
  - a) Examen de la situation du pays: Économie, agriculture et pauvreté rurale.
  - b) Justification de la NSP et calendrier.
  - c) Objectifs stratégiques et contributions attendues à court (1-6 mois) et moyen (6-24 mois) terme (on s'efforcera de préciser des résultats spécifiques).
  - d) Engagement indicatif du FIDA (dans le cadre de projets et hors projets) et enseignements tirés de l'engagement passé.
  - e) Cadre de gestion des risques: la section sur les risques doit porter sur ceux concernant la réalisation des objectifs énoncés dans la NSP. Lors des discussions sur les risques, il est parfois utile d'examiner le risque d'inaction. Ces discussions mettent l'accent sur les risques et les avantages de l'engagement et de l'absence d'engagement.

Annexe:

Précédent examen à l'achèvement du COSOP ou précédente NSP

Cote du document: EB 2018/125/R.40/Rev.1  
Point de l'ordre du jour: 5 j)  
Date: 14 décembre 2018  
Distribution: Publique  
Original: Anglais

**F**

Investir dans les populations rurales

## État de l'assistance technique remboursable et marche à suivre

### Note à l'intention des représentants au Conseil d'administration

#### Responsables:

#### Questions techniques:

**Ruth Farrant**

Directrice de la Division des services  
de gestion financière  
téléphone: +39 06 5459 2281  
courriel: r.farrant@ifad.org

**Jill Armstrong**

Directrice par intérim de la Division  
des politiques et des résultats opérationnels  
téléphone: +39 06 5459 2324  
courriel: j.armstrong@ifad.org

**Lisandro Martin**

Directeur de la Division  
Afrique de l'Ouest et du Centre  
téléphone: +39 06 5459 2388  
courriel: lisandro.martin@ifad.org

#### Transmission des documents:

**Deirdre McGrenra**

Chef de l'Unité  
des organes directeurs  
téléphone: +39 06 5459 2374  
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt-cinquième session  
Rome, 12-14 décembre 2018

---

Pour: **Examen**

## Table des matières

<b>Sigles et acronymes</b>	<b>ii</b>
<b>I. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>II. L'ATR, le modèle opérationnel du FIDA et le cadre de transition</b>	<b>2</b>
<b>III. Qu'est-ce que l'ATR: définition et modalités</b>	<b>3</b>
<b>IV. Expérience du FIDA à ce jour en matière d'ATR</b>	<b>3</b>
A. Examen de l'ATR actuelle	3
B. Enseignements tirés	6
<b>V. Redéfinir l'offre: l'avantage comparatif du FIDA et les ensembles d'ATR</b>	<b>7</b>
A. L'avantage comparatif du FIDA	7
B. Principes d'action	8
C. L'offre d'ATR	8
<b>VI. Augmenter la demande d'ATR adressée au FIDA: estimer l'adoption</b>	<b>9</b>
<b>VII. Marche à suivre</b>	<b>11</b>
A. Révision et actualisation des procédures	11
B. Développer la demande: sensibilisation et communication	12
C. Développer la capacité d'offre	12
D. Conclusion	12



## **Sigles et acronymes**

ATR	Assistance technique remboursable
COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
FIDA11	Onzième reconstitution des ressources du FIDA
SCR	Services de conseil remboursables

# État de l'assistance technique remboursable et marche à suivre

## I. Introduction

1. Pour contribuer le plus largement possible au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et aux Objectifs de développement durable, le FIDA a approuvé en juin 2017 un nouveau modèle opérationnel axé sur les résultats et l'innovation traduisant sa volonté d'accroître son impact. Cette décision repose sur les enseignements tirés pour agir de manière réaliste, mais c'est aussi une démarche audacieuse et novatrice de mobilisation, d'allocation et d'utilisation de ses ressources. Le cadre de transition constitue un aspect important du modèle opérationnel du Fonds; il garantit que le FIDA fournit la combinaison appropriée d'instruments financiers et non financiers pour s'engager aux côtés de tous les États membres, indépendamment de leur niveau de développement.
2. L'assistance technique remboursable (ATR), définie par une politique approuvée par le Conseil d'administration du FIDA en 2012, est un outil potentiel important dans le panier d'interventions que le FIDA peut offrir à ses États membres. Constituant une source essentielle d'assistance hors prêts, elle contribue à la réalisation des objectifs des programmes de pays, tels qu'ils sont énoncés dans les programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) et dans les notes de stratégie de pays. Étant donné que l'ATR peut être, pour le FIDA, un moyen de répondre aux besoins de tous les États membres, le moment est venu d'établir un bilan de cet instrument, de déterminer les enseignements tirés à ce jour et la manière dont il peut être amélioré pour être adapté au mieux aux nouvelles méthodes employées par le FIDA pour l'allocation et l'utilisation de ses ressources.
3. L'expérience acquise à ce jour en matière d'ATR a été mitigée. La demande a été relativement modeste et plusieurs occasions de concevoir des programmes d'ATR sont en suspens pour diverses raisons: évolution des circonstances dans les États membres; manque de souplesse de l'instrument (dans un petit nombre de cas) ou encore manque de clarté, dans le pays ou au sein des équipes techniques, quant à la marche à suivre. Deux accords d'ATR seulement ont été signés – pour deux projets actuellement en cours d'exécution. L'intérêt initial était supérieur à la demande actuelle, mais le FIDA n'a pas cherché activement à susciter une demande en faisant auprès des États membres une large publicité au produit en tant que composante de sa gamme d'instruments, pas plus que n'a été clairement définie la proposition de valeur de l'ATR. Alors que la politique définit trois grands types de produits d'ATR, les équipes de pays n'ont pas reçu d'orientations claires sur la manière dont cet outil pourrait être utile – que ce soit en complément des produits de prêt classiques du FIDA, ou en tant que nouveau produit dans les pays qui n'empruntent pas auprès du FIDA.
4. Le FIDA a démontré qu'il était capable d'adapter son modèle opérationnel lorsque la situation dans les États membres connaissait des changements, parallèlement aux évolutions plus générales de l'économie mondiale. Ainsi, alors que davantage de pays accèdent au statut d'États à revenu plus élevé, avec une part accrue des budgets nationaux consacrée au développement, le modèle opérationnel du FIDA s'est adapté pour se concentrer de plus en plus sur les pays les plus pauvres, où vivent les personnes les plus pauvres. Le cadre de transition a pour but de répondre aux défis qu'entraînent ces changements. L'ATR est, pour le FIDA, un moyen essentiel de disposer d'un ensemble étendu – et adéquat – d'outils de mobilisation des savoirs et des compétences acquis tout au long de ses 40 années d'opérations au profit des populations rurales pauvres et des petits exploitants agricoles – même dans les pays où le besoin d'une aide publique au développement et de prêts du FIDA n'est pas, dans l'ensemble, vraiment impérieux.

5. La direction du FIDA considère que l'ATR pourrait constituer un instrument précieux dans deux groupes supplémentaires de pays. Il existe, premièrement, un certain nombre de pays qui ne contractent pas d'emprunts auprès du FIDA mais pourraient néanmoins trouver un intérêt à faire appel aux compétences du Fonds. Deuxièmement, dans les pays à faible revenu ou les pays en transition, le financement de l'ATR par un tiers peut rendre attractif ce type d'instruments. De nombreuses données factuelles permettent de penser que le FIDA pourrait jouer un rôle dans la conception de projets à l'intention de tierces parties finançant le développement, possédant moins d'expérience dans le domaine du développement rural et agricole, mais souhaitant utiliser leurs ressources pour atteindre les petits exploitants agricoles pauvres et d'autres bénéficiaires traditionnels du FIDA. Des entretiens sont en cours avec le Gouvernement de la Guinée et le Fonds d'Abou Dhabi pour le développement à propos de l'utilisation de cette approche.
6. Afin de permettre à l'ATR de jouer un rôle central dans l'offre de service du Fonds aux pays en transition vers le statut de pays à revenu plus élevé – et de clarifier son rôle potentiel dans d'autres contextes – il est nécessaire de fournir davantage de précisions sur l'instrument, ainsi que des orientations sur la création de la demande et les moyens d'y répondre. Le présent document fait le point sur l'expérience acquise à ce jour – aussi bien au sein du FIDA qu'en comparaison avec d'autres institutions – et énonce des idées concernant la demande potentielle d'ATR, le produit que le FIDA pourrait chercher à fournir, et ce que le FIDA devrait faire pour offrir ce produit sous une forme révisée.

## **II. L'ATR, le modèle opérationnel du FIDA et le cadre de transition**

7. L'introduction d'un cadre de transition a été proposée comme innovation dans le modèle opérationnel du FIDA en vue d'établir un ensemble complet, prévisible, transparent et durable d'appui aux emprunteurs. Le cadre proposé inclura les instruments actuels du FIDA, ainsi que de nouvelles politiques et de nouveaux instruments, pour faire en sorte que le FIDA puisse fournir la bonne combinaison d'outils financiers et non financiers répondant aux différents besoins de ses États membres.
8. La version renforcée du modèle opérationnel du FIDA, proposée et acceptée durant les consultations sur la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11), met l'accent sur quatre piliers: i) la mobilisation des ressources; ii) l'allocation des ressources; iii) l'utilisation des ressources; iv) la transformation des ressources. L'ATR joue un rôle capital dans deux de ces quatre piliers: l'allocation et l'utilisation des ressources. S'agissant de l'allocation des ressources, le FIDA s'est engagé à classer par ordre de priorité le nombre de pays admis à contracter des emprunts sur ses ressources de base par le biais du système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) durant chaque cycle de reconstitution des ressources. À mesure des modifications dans la séquence des pays ayant accès aux ressources du FIDA, la valeur des instruments financiers supplémentaires change également, en particulier dans les pays où les compétences et l'expérience du FIDA sont encore hautement appréciées.
9. En outre, "développer autrement", le principe fondamental du troisième pilier du modèle opérationnel (utilisation des ressources), exige la reconnaissance du fait que les ressources du FIDA sont limitées par rapport aux budgets nationaux consacrés à l'agriculture et au développement rural. Les prêts du FIDA aux pays situés plus avant sur l'échelle du développement peuvent servir à des opérations pilotes qui apporteront des éclairages utiles aux futurs programmes gouvernementaux. L'ATR offre un important moyen de transmission des compétences et des savoirs du FIDA aux gouvernements cherchant à résoudre les problèmes de la pauvreté rurale, de la faible productivité, du manque d'accès aux marchés pour les petits exploitants agricoles, de la malnutrition et de la

marginalisation des populations rurales pauvres (et spécialement les femmes, les jeunes et les populations autochtones).

10. Le modèle opérationnel du FIDA place aussi un accent croissant sur l'importance de la décentralisation comme moyen de se rapprocher des gouvernements, afin de déterminer leurs besoins spécifiques et d'entreprendre une concertation sur les politiques. Le modèle de pôle sous-régional et l'accent accru placé par le FIDA sur la concertation sur les politiques permet de penser que l'ATR pourrait jouer un rôle de premier plan dans l'appui futur.
11. Étant donné que le FIDA cherche à renforcer son modèle opérationnel afin d'apporter une contribution accrue aux Objectifs de développement durable, et que les besoins des États membres du FIDA sont en train de changer, l'ATR du FIDA devra faire l'objet d'un examen pour s'assurer qu'elle est adaptée à l'objectif visé.

### III. Qu'est-ce que l'ATR: définition et modalités

12. À sa cent sixième session, en septembre 2012, le Conseil d'administration a décidé de considérer l'ATR comme un instrument supplémentaire au service des États membres du FIDA. En septembre 2016, le Comité exécutif de gestion a approuvé des procédures opérationnelles constituant le cadre dans lequel l'ATR sera mise en œuvre.
13. Dans le cadre actuel de l'ATR, le FIDA peut offrir les types de services suivants:
  - a) **Assistance opérationnelle.** Il s'agit, à ce titre: i) de fournir des services de conception pour des opérations prises dans leur ensemble, ou pour des composantes spécifiques de programmes; ii) de superviser et de mettre en œuvre des services d'appui pour des opérations prises dans leur ensemble ou pour des composantes spécifiques de projets. Dans ce second cas, le FIDA peut apporter une assistance technique complète ou partielle pour la conception, la supervision et l'appui à l'exécution (y compris durant la phase d'achèvement) de projets qui ne sont pas financés par le FIDA dans le cadre de son programme de prêts et dons.
  - b) **Assistance en termes d'analyse et de conseil.** Il s'agit d'une assistance technique pouvant prendre la forme d'études, d'évaluations, d'élaboration d'une stratégie, d'analyses ou de documents non opérationnels de politique générale.
  - c) **Apprentissage et partage des savoirs.** Il s'agit d'une assistance en rapport avec des programmes impliquant des échanges d'idées, ou l'établissement de partenariats sous forme de coalitions en rapport avec le mandat et les priorités du FIDA, y compris en vue d'un renforcement des capacités par le biais de manifestations, conférences, réunions et stages de formation. Cette assistance tire parti du pouvoir fédérateur du FIDA.

### IV. Expérience du FIDA à ce jour en matière d'ATR

#### A. Examen de l'ATR actuelle

14. Depuis 2015, l'expérience du FIDA en matière d'ATR a été limitée et seulement partiellement réussie. Sept pays ont pris contact avec le FIDA pour examiner la possibilité d'une ATR, avec des demandes portant sur des montants allant de 400 000 à 4 millions d'USD. Alors que deux programmes d'ATR – à Maurice et en Arabie saoudite – sont en cours (encadré 1 ci-après), d'autres accords en matière d'ATR – avec l'Algérie, le Botswana, le Chili, la Chine et la Guinée – sont en suspens ou en cours de discussion (tableau 1 ci-après). Bien que le FIDA ait reçu des demandes d'ATR à financer soit directement par les gouvernements, soit par des tiers (par exemple, le Fonds d'Abou Dhabi pour le développement), les deux seuls accords d'ATR en cours sont autofinancés par le gouvernement participant. Dans plusieurs des pays où les accords en matière d'ATR sont en suspens ou en

cours de discussion, les retards dans l'officialisation de la demande d'ATR sont dus à un changement des circonstances dans le pays.

Encadré 1

**Projets d'ATR du FIDA à Maurice et en Arabie saoudite**

**Maurice**

À la mi-2015, le Gouvernement de Maurice et le FIDA sont convenus de mettre au point un programme d'ATR pour le renforcement du secteur semencier de ce pays. Cette ATR a pour but d'aider le Gouvernement à rendre opérationnelle sa Loi sur les semences et à élaborer une politique et une stratégie semencières nationales fondées sur les avantages comparatifs du pays sur les marchés nationaux et régionaux. Les principaux domaines d'investissement comprenaient: i) la création d'un environnement juridique et réglementaire approprié pour le secteur semencier; ii) la mise en place d'un système de contrôle de la qualité pour les essais et la certification des semences; iii) l'élaboration de procédures pour des essais sur le terrain de nouvelles variétés de cultures hautement prioritaires pour la sécurité alimentaire et l'exportation; iv) l'analyse de la demande nationale, régionale et mondiale de semences pouvant être produites à Maurice. L'accord d'ATR a été signé le 26 mai 2016, pour une durée de trois ans, et le récent examen à mi-parcours a recommandé une prolongation sans frais jusqu'en mai 2020. La valeur totale du contrat est de 1,15 million d'USD.

**Arabie saoudite**

Le Royaume d'Arabie saoudite, par l'intermédiaire de son Ministère de l'environnement, de l'eau et de l'agriculture, a demandé une ATR afin de renforcer la productivité, la rentabilité et la résilience face aux changements climatiques des petits exploitants agricoles de la région de Jazan. Cette ATR vise à améliorer les compétences de gestion des organisations de producteurs dans cette région. L'approche utilisée repose sur le développement de filières ciblant la production de café et de mangues, et met l'accent sur la coopération des ménages et des groupes pour la production et pour l'établissement de liaisons commerciales durables. L'accord, d'un montant de 4 millions d'USD, a été signé en février 2018. Le programme initial d'ATR, d'une durée de 36 mois, est envisagé comme une première phase de l'investissement et comme une opération pilote de l'instrument que constitue l'ATR. En cas de succès, un investissement beaucoup plus important est prévu dans d'autres régions d'Arabie saoudite; les premiers résultats sont prometteurs.

Tableau 1

**Expérience du FIDA à ce jour en matière de négociation de projets d'ATR**

Client	Donateur/client	Montant (millions d'USD)	Durée	Type d'assistance	Année	Situation
<b>Maurice</b>	Gouvernement de Maurice	1,2 million d'USD	36 mois	Renforcement des capacités et assistance technique pour l'élaboration d'une politique nationale	2016	Active
<b>Arabie saoudite</b>	Royaume d'Arabie saoudite	4 millions d'USD	36 mois	Fourniture de services de conseil sur les politiques au niveau sectoriel et appui à l'exécution d'initiatives désignées	2017	Active
<b>Algérie</b>	Appui technique sous la forme d'ATR pour aider l'Algérie à accéder à de nouveaux marchés et à créer des possibilités d'emplois pour les jeunes.				2018	En discussion
<b>Botswana</b>	Le Ministère des finances envisage de demander une assistance au FIDA par le biais de l'ATR. Une mission exploratoire se déroulera au quatrième trimestre de 2018.				2018	En discussion
<b>Chili</b>	Le FIDA partage ses compétences en matière d'approches du développement rural, par le renforcement de la résilience des populations vulnérables, en intervenant en particulier auprès des populations autochtones de la région d'Araucania.				2018	En discussion
<b>Guinée</b>	Fonds d'Abou Dhabi pour le développement	0,5 million d'USD	7 mois	Étude de faisabilité et conception d'un projet agricole national d'un montant de 30 millions d'USD à financer par le Fonds d'Abou Dhabi pour le développement	2015	En suspens
<b>Chine</b>	Banque asiatique pour le développement	0,4 million d'USD	18 mois	Renforcement des capacités et assistance technique à l'élaboration d'une politique nationale	2016	En suspens

## B. Enseignements tirés

15. Bien que la demande ait été inégale, et les progrès dans les discussions en matière d'ATR limités, le FIDA a aussi tiré des enseignements quant à sa capacité de mettre un tel instrument sur le marché et de répondre rapidement à la demande lorsque celle-ci se manifeste. Certains de ces enseignements sont cités ci-dessous.
- L'ATR n'a pas été spécifiquement mentionnée parmi les instruments potentiels dans les COSOP ou dans les notes de stratégie de pays. Jusqu'ici, l'intérêt exprimé pour l'ATR a résulté des efforts déployés, individuellement, par des équipes de gestion des programmes de pays et par des directeurs de pays.
  - Il n'y a pas eu, au sein du FIDA, de source centralisée d'appui technique pour faciliter la conception ou la supervision de l'ATR, retenir les enseignements tirés et adapter les pratiques afin de garantir le succès de la réalisation.
  - Les équipes de pays et les équipes techniques du FIDA éprouvent souvent des difficultés à répondre à la demande d'ATR, en raison de l'ampleur du portefeuille traditionnel de prêts.
  - Les chargés de programme de pays et les équipes de pays n'ont pas bénéficié d'une formation spécifique relative à cet instrument et à son application potentielle.
  - Les ensembles proposés ont souvent été définis de manière trop générale.
  - Le FIDA n'a pas disposé de matériels concis (en ligne ou imprimés) pour la mise sur le marché de l'ATR, ce qui traduit une absence d'engagement en faveur de l'ATR de la part du Bureau des partenariats et de la mobilisation des ressources, comme de la Division de la communication du FIDA.
16. Ces enseignements mettent aussi en lumière la nécessité de veiller à ce que le FIDA compte, parmi son personnel, des responsables de l'ATR, et que les frais de gestion associés à l'ATR couvrent pleinement les coûts du FIDA. Les gouvernements sollicitant une ATR attendent du FIDA qu'il réagisse rapidement et efficacement à leurs demandes: il est nécessaire de faire en sorte que cette demande puisse être promptement satisfaite sans compromettre la qualité, et que les enseignements tirés en soient retenus. Bien que les procédures soient déjà en place, une meilleure compréhension de l'instrument au sein du FIDA est essentielle.
17. La lenteur de l'adoption et la nécessité d'ajustements périodiques n'ont rien de surprenant: la Banque mondiale, avec un portefeuille de services de conseil remboursables (SCR) de 100 millions d'USD, a souligné que le développement de ses SCR a pris plusieurs années. Ses politiques et procédures concernant les SCR ont été récemment actualisées pour faire face à des difficultés inattendues – ajuster ses systèmes financiers, aligner les dispositifs internes d'incitation, et veiller à ce que les frais de gestion couvrent les coûts annexes. Le pourcentage du portefeuille de SCR de la Banque mondiale axé sur l'agriculture – environ 2,5% – est à peu près semblable à celui de ses prêts agricoles (environ 4,5%).
18. En fait, toutes les institutions financières internationales (IFI) disposent, sous une forme ou une autre, d'un instrument d'ATR: ainsi, la Banque asiatique de développement fournit une assistance technique visant à financer la promotion des échanges internationaux, et spécialement le commerce intrarégional, entre ses États membres. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture fournit une ATR par l'intermédiaire de son Fonds spécial pour les activités de financement du développement. Il existe également diverses sociétés de conseil privées fournissant des conseils techniques sur une base commerciale.

19. Les évaluations menées par la Banque mondiale montrent qu'une présence locale est nécessaire pour garantir que les connaissances du pays sont suffisantes et durables, et que les SCR ont un impact plus important lorsqu'ils sont liés à des programmes locaux. Les évaluations des activités d'ATR entreprises par le Ministère britannique du développement international et par la Banque mondiale soulignent l'importance d'un suivi-évaluation continu, et du développement de l'ATR sur la base de concepts éprouvés.

## **V. Redéfinir l'offre: l'avantage comparatif du FIDA et les ensembles d'ATR**

### **A. L'avantage comparatif du FIDA**

20. L'expansion et la redéfinition de l'ATR au FIDA doivent s'appuyer sur les avantages comparatifs du Fonds et se focaliser sur les domaines thématiques qui soutiennent sa vision stratégique d'une transformation inclusive et durable du monde rural.<sup>1</sup> Les avantages comparatifs du FIDA plongent leurs racines dans l'expérience acquise dans l'appui à l'agriculture paysanne et au développement rural, par le biais de la conception et de l'appui à l'exécution de projets d'investissement et de politiques nationales. Plus particulièrement:
- le FIDA est reconnu comme fournisseur de solutions de qualité élevée mettant l'accent sur le développement agricole au niveau des petits exploitants ruraux – domaine qu'aucune autre IFI ne privilégie;
  - le FIDA cible les ménages et les communautés les plus pauvres dans les zones rurales les plus éloignées, et s'attache à améliorer leur productivité et leur bien-être économique plutôt que de rechercher d'autres types d'effets sociaux;
  - le FIDA possède une riche expérience en matière de direction de la conception de grands programmes gouvernementaux et de supervision et d'appui à l'exécution de ces programmes;
  - les interventions du FIDA s'effectuent uniquement sur la base du recouvrement des coûts, sans but lucratif, de sorte qu'elles sont plus souples et axées sur les résultats, et moins coûteuses que celles des acteurs du secteur privé.
21. La fourniture d'une ATR devrait renforcer les moyens d'existence économiques des petits exploitants agricoles et des autres habitants des zones rurales, et réduire ainsi la pauvreté et l'insécurité alimentaire dans ces zones, spécialement parmi les groupes marginalisés comme les femmes, les jeunes et les autochtones. On prévoit, à cet effet, que tous les services d'ATR seront fournis dans les domaines dans lesquels le FIDA possède une expérience et des savoirs concrets. Le cas échéant, le FIDA collaborera avec les autres organismes ayant leur siège à Rome et, plus particulièrement, avec la FAO. Parmi les domaines d'action que le FIDA a définis dans son Cadre stratégique (2016-2025), on peut citer:
- l'accès aux ressources naturelles;
  - l'accès aux technologies agricoles et aux services de production;
  - les services financiers inclusifs;
  - la nutrition;
  - la diversification des entreprises rurales et des possibilités d'emploi;
  - l'environnement de l'investissement en milieu rural;

<sup>1</sup> Cadre stratégique du FIDA 2016-2025.



- les organisations de producteurs ruraux;
- les infrastructures rurales;
- la viabilité écologique;
- les changements climatiques.

## **B. Principes d'action**

22. Le FIDA propose que l'ATR soit déterminée, intégrée aux COSOP et aux notes de stratégie de pays à chaque fois que cela sera approprié, et adaptée à la demande et au contexte du pays, y compris la portée et la nature des partenariats du FIDA dans le pays.
23. Le FIDA prévoit d'appliquer ses principes d'action dans tous les domaines thématiques: ciblage; autonomisation; égalité des sexes; innovation, apprentissage et reproduction à plus grande échelle; partenariats. Toutes ces dimensions font partie intégrante des avantages comparatifs du FIDA. En outre, compte tenu des impacts significatifs des changements climatiques sur les paysans pauvres dans tous les pays, l'ATR du FIDA devrait comprendre des activités garantissant que tous les investissements soient résistants face aux aléas climatiques et aident les paysans à s'adapter aux changements climatiques.
24. Le FIDA garantira la qualité de son ATR par le biais de processus d'assurance qualité et de supervision semblables à ceux en place pour son programme de prêts. L'ATR fera aussi l'objet d'un suivi-évaluation utilisant les systèmes existants de suivi, d'information et d'évaluation du Fonds, permettant une réalisation en temps opportun avec un impact positif maximum.

## **C. L'offre d'ATR**

25. Un enseignement ressort clairement des discussions avec d'autres IFI: l'ATR produit les meilleurs résultats lorsqu'elle apporte diverses formes d'appui, permettant à ces institutions de passer rapidement à une plus grande échelle et d'élaborer des ensembles d'assistance technique efficaces tout en maintenant la qualité et la souplesse.
26. Afin d'élaborer des ensembles d'appui standard, avec une réalisation efficace et une exécution de haute qualité, le FIDA doit mobiliser des instruments tels que: i) l'outil multidimensionnel d'évaluation de la pauvreté, qui fournit des données utiles à la prise de décisions en proposant une bonne compréhension de la pauvreté rurale au niveau du ménage et du village; ii) les méthodologies axées sur les ménages, qui visent à mobiliser le potentiel de changement des familles; iii) le système d'apprentissage interactif entre les sexes. Le Fonds peut aussi avoir recours à des outils servant à cartographier et évaluer la capacité des organisations des populations rurales, comme les outils décisionnels à l'initiative des communautés pour les programmes de développement rural<sup>2</sup>, et les outils visant à évaluer la force des organisations rurales.<sup>3</sup> Les trousseaux à outils du FIDA dans une série de domaines thématiques<sup>4</sup> fourniront les éléments de savoir nécessaires à la prestation de services d'ATR.
27. Les États membres du FIDA sont de plus en plus souvent invités à concevoir et mettre en œuvre des politiques autour de leurs contributions prévues déterminées au niveau national à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Ces exigences constituent, pour le FIDA, un point d'entrée

<sup>2</sup> <https://www.ifad.org/documents/38714170/39150184/Community-driven+development+decision+tools+for+rural+development+programmes.pdf/93df0cc9-e122-49f3-b7d6-9111c01e7f3f>.

<sup>3</sup> <https://www.ifad.org/web/knowledge/publication/asset/39417249> et <https://www.ifad.org/web/knowledge/publication/asset/39412322>.

<sup>4</sup> <https://www.ifad.org/web/knowledge/series?mode=search&catSeries=39130681>.

supplémentaire pour la fourniture d'une ATR sous la forme de conseil sur les politiques. Le FIDA possède un avantage comparatif dans ce domaine grâce aux activités d'atténuation des effets des changements climatiques conduites avec les petits exploitants agricoles.

28. Comme indiqué ci-dessus, la politique du FIDA en matière d'ATR définit trois types d'appui: i) assistance opérationnelle; ii) assistance en termes d'analyse et de conseil; iii) apprentissage et partage des savoirs. Le tableau ci-après présente des exemples d'offres potentielles du FIDA dans ces trois catégories, soit individuellement, soit dans le cadre d'un ensemble de programmation.

Tableau 2

**Exemples d'appui à fournir par le biais de l'ATR du FIDA**

	<i>Thème 1: Développement de filières inclusives</i>	<i>Thème 2: Accès aux technologies agricoles et aux services de production</i>	<i>Thème 3: Adaptation aux changements climatiques</i>	<i>Thème 4: Amélioration de la nutrition</i>
<b>Assistance opérationnelle</b>	Conception, à l'intention des petits exploitants, d'un programme national pour la production et la commercialisation de cacao	Étude de faisabilité pour un programme de promotion de la fourniture pluraliste de services aux paysans	Appui à la conception d'un projet pilote de développement agricole intelligent face au climat à l'intention des petits exploitants	Conception d'un programme multisectoriel de nutrition rurale
<b>Assistance technique/soutien aux politiques</b>	Renforcement des capacités du gouvernement pour l'élaboration d'une stratégie nationale appuyant des filières agricoles inclusives	Conseils au gouvernement pour la définition de la politique nationale de vulgarisation agricole, et facilitation de cette définition	Assistance aux fonctionnaires nationaux pour la détermination d'un ensemble d'appui à l'adaptation pour les petits exploitants agricoles	Appréciation d'une politique d'évaluation du gouvernement et de son impact
<b>Savoir/rassemblement</b>	Rassembler et fournir, au nom du gouvernement, des produits du savoir en vue d'une conférence internationale sur l'adaptation des petits exploitants aux changements climatiques	Conduite à l'intention de fonctionnaires gouvernementaux d'un stage de formation sur des fermes écoles	Organiser et fournir, à l'intention de fonctionnaires gouvernementaux, des produits du savoir pour un atelier avec des donateurs bilatéraux sur les changements climatiques et l'agriculture	Évaluation d'une politique gouvernementale en matière de nutrition et de son impact, et facilitation d'un séminaire interministériel sur la nutrition

## VI. Augmenter la demande d'ATR adressée au FIDA: estimer l'adoption

29. Comme mentionné plus haut, les expériences d'autres IFI donnent à penser qu'il existe, dans le secteur de l'agriculture, une demande d'ATR comparable à la demande de prêts dans ce secteur. Le FIDA doit toutefois faire preuve de réalisme quant à la demande possible d'un produit d'ATR bien défini.
30. Trois sources de données ont été utilisées pour estimer la demande et trois scénarios ont été élaborés, correspondant à une demande élevée, moyenne et faible. Ces sources de données sont les suivantes:
- les services du FIDA dans les pays où on estime que l'accès aux ressources du Fonds sera plus limité pendant le cycle de FIDA11;
  - l'appui du FIDA à l'élaboration des politiques, inscrit dans les projets en cours, comme valeur indicative de l'utilisation potentielle de l'assistance du FIDA, sur le plan technique et sur celui de l'élaboration des politiques;

- une estimation de la demande potentielle d'ATR dans les pays à faible revenu bénéficiant de fonds provenant de tiers.
31. Il a d'abord été procédé à une estimation du nombre de projets entrepris au cours des quelques dernières années dans les pays où l'accès aux ressources du FIDA sera probablement plus limité pendant le cycle de FIDA11 qu'au cours des cycles précédents du SAFF. L'évaluation du nombre de projets précédemment financés par des prêts a fourni un éclairage sur la demande potentielle d'ATR. L'analyse donne à penser qu'il pourrait y avoir, pendant le cycle de FIDA11, une demande dans les régions Asie et Pacifique (APR), Amérique latine et Caraïbe (LAC), et Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe (NEN), qui ne pourrait pas être satisfaite uniquement par des prêts. Dans certains de ces pays, le FIDA pourrait apporter une aide aux gouvernements en fournissant une ATR axée sur la conception de programmes appartenant au pays, en utilisant les compétences du FIDA.
32. On a, deuxièmement, analysé les projets exécutés au cours des deux derniers cycles de reconstitution des ressources et comportant une composante d'élaboration des politiques de développement. Cette donnée a servi de valeur indicative de la demande potentielle d'appui technique du FIDA en rapport avec l'élaboration des politiques par le biais d'un instrument d'ATR mieux défini et offert sur le marché. Le tableau 3 ci-dessous présente les résultats de cette analyse.

Tableau 3

**Projets exécutés pendant les cycles de FIDA9 et FIDA10 comprenant une composante de participation à l'élaboration des politiques**

	<i>Valeur moyenne de la composante</i>	<i>Pays</i>	<i>Exemples de thèmes</i>
<b>Asie et Pacifique</b>	4,8 millions d'USD	Bhoutan, Cambodge, Fidji, Indonésie, Népal, Philippines, République démocratique populaire lao, Viet Nam	Politique pluraliste de vulgarisation, politique inclusive en matière d'irrigation, renforcement des capacités de planification et d'adaptation aux changements climatiques au niveau provincial
<b>Afrique orientale et australe</b>	6,8 millions d'USD	Angola, Malawi, Ouganda, Rwanda, Zambie	Élaboration des politiques pour le secteur laitier, cadre d'action des pouvoirs publics pour la promotion des industries agroalimentaires, appui aux programmes d'affranchissement de la pauvreté
<b>Amérique latine et Caraïbes</b>	8,6 millions d'USD	Brésil, El Salvador, Mexique	Adaptation au secteur agricole de stratégies concernant les femmes, les populations autochtones et les jeunes; expansion de l'assistance aux bénéficiaires des programmes de transferts monétaires assortis de conditions afin de les focaliser sur l'inclusion économique
<b>Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe</b>	2,6 millions d'USD	Bosnie-Herzégovine, Égypte, Jordanie, République kirghize, Tunisie	Politiques relatives à la gestion communautaire des pâturages et aux filières inclusives; renforcement de la planification du secteur agricole
<b>Afrique de l'Ouest et du Centre</b>	2,4 millions d'USD	Cameroun	Cadre institutionnel et d'action publique pour l'entreprenariat des jeunes

33. Le tableau ci-dessus fait apparaître le large éventail de pays utilisant les ressources du FIDA pour financer un appui à l'élaboration des politiques, et met en évidence la possibilité de voir certains pays solliciter une ATR à cet effet plutôt que d'inscrire ces activités dans des programmes de prêt<sup>5</sup>. L'analyse ci-dessus a également

<sup>5</sup> L'analyse en cours fournira d'autres orientations concernant les coûts et les avantages de cette approche pour les pays emprunteurs.

relevé les thèmes retenant actuellement l'intérêt et à propos desquels le FIDA pourrait apporter un appui à l'élaboration des politiques.

34. Troisièmement, on a établi une prévision de la demande pour les pays qui ne contractent pas d'emprunts auprès du FIDA, et pour les pays à faible revenu ou les pays en transition qui pourraient utiliser une ATR financée par un partenaire de développement tiers. On a aussi procédé à une estimation de la demande potentielle, en prenant pour bases une analyse de la demande au-delà des ressources dont dispose le FIDA pour des prêts, l'expérience acquise à ce jour dans le cadre des projets d'ATR en cours, et l'expérience de la Banque mondiale.
35. Il a ainsi été possible, sur la base des trois sources de données ci-dessus, d'estimer le nombre de pays susceptibles de demander une ATR durant la période de FIDA11. En retenant l'hypothèse de scénarios d'adoption élevée, moyenne et faible de l'ATR, on obtient une fourchette de 8 à 13 demandes au total durant la période de FIDA11.
36. L'analyse ci-dessus donne à penser que le FIDA pourrait élaborer trois ensembles d'ATR par an au cours de la période de FIDA11, spécialement dans la Région Asie et Pacifique, la Région Amérique latine et Caraïbes et la Région Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe. Cela donnerait au FIDA un plus grand nombre d'expériences sur lesquelles faire fond, à mesure qu'il renforcerait sa capacité de définir ces ensembles et de déterminer la demande. Un premier débat mené avec les divisions régionales et certains pays a montré que ces prévisions étaient réalistes. On s'attend à ce que les expériences d'ATR pendant le cycle de FIDA11 conduisent à une expansion progressive de l'utilisation de l'ATR, à mesure que les pays progressent sur la voie du développement. Ces expériences renforceront également la capacité du FIDA à fournir des services d'ATR à des institutions d'économies développées qui cherchent à investir dans les pays emprunteurs du FIDA.

## **VII. Marche à suivre**

37. La constitution d'une réserve de projets d'ATR dépend de l'introduction, par le FIDA, d'un certain nombre de changements dans sa pratique actuelle. Les paragraphes ci-après présentent un premier aperçu des types de changements qui seront nécessaires pour modifier la conception de l'ATR et de pouvoir l'ajouter aux instruments du FIDA.

### **A. Révision et actualisation des procédures**

38. Les procédures détaillées du FIDA concernant l'ATR sont de manière générale conformes aux idées et aux enseignements rapportés dans le présent document. Toutefois, les activités et les domaines thématiques répondant aux conditions requises doivent faire l'objet de nouveaux éclaircissements afin d'intégrer les enseignements tirés à ce jour et de rendre plus net l'avantage comparatif du FIDA dans la prestation de ces services. Il est de même impératif de réviser la définition des clients potentiels, ainsi que la structure des coûts et les modalités de financement des projets d'ATR, pour garantir que les services d'ATR du FIDA soient attractifs pour les États membres, tout en couvrant intégralement leurs coûts de réalisation.
39. Le FIDA doit réviser les procédures utilisées pour proposer, concevoir et approuver les projets d'ATR afin de s'assurer: i) qu'elles sont conformes à celles appliquées pour les produits traditionnels de prêt du FIDA; ii) que les améliorations apportées à la conception des projets, à la gestion du risque et aux protections sont pleinement reflétées dans la pratique de l'ATR. Les modalités de gestion de l'ATR doivent également être révisées pour s'assurer que les projets d'ATR bénéficient de la supervision requise pour maintenir la réputation du FIDA en tant que précieux prestataire d'assistance technique.

## **B. Développer la demande: sensibilisation et communication**

40. Le FIDA élaborera un plan de sensibilisation et de communication concernant l'ATR afin de garantir que l'offre aux clients potentiels soit suffisamment claire. Sur la base de ce plan, le FIDA doit ensuite veiller à ce que ses équipes interviennent activement pour: i) expliquer l'instrument ATR aux États membres, aux pays donateurs et à d'autres organismes de développement; ii) établir des moyens fiables pour susciter une demande dans différents domaines techniques.
41. Ces activités devraient aboutir à la définition d'une claire réserve de demandes, résultant de discussions entre les équipes de pays et les gouvernements (lors de la conception du COSOP, des examens des résultats ou à d'autres occasions), et qui devra être suivie, faire l'objet de rapports et appuyée de la même manière que la réserve des projets de prêts du FIDA.
42. La constitution d'une réserve de projets d'ATR conduira naturellement à l'inclusion de l'ATR dans d'autres processus opérationnels du FIDA comme la planification du budget et des ressources humaines, l'assurance qualité et la conformité. Cela entraînera certains ajustements dans les systèmes internes du FIDA.

## **C. Développer la capacité d'offre**

43. Afin de développer sa capacité d'offre d'ATR, le FIDA doit définir les rôles et les responsabilités institutionnelles, et notamment: i) un responsable qui puisse répondre à la demande d'ATR et se concerter avec le Fonds sur les compétences requises pour la conception d'ensembles réactifs d'ATR; ii) les personnes responsables de la mise sur le marché et de l'explication de l'instrument aux États membres et aux partenaires du développement.
44. Il sera nécessaire, en prenant appui sur les procédures actualisées, de former le personnel aux aspects techniques, juridiques et financiers de la conception et de l'exécution de l'ATR. La formation offre également des occasions de partager des expériences avec des projets d'ATR réussis, afin de mettre au point des ensembles d'appui reposant sur les avantages comparatifs du FIDA.
45. Enfin, des efforts sont nécessaires pour créer des incitations à l'offre d'ATR par le FIDA. Par exemple, l'ATR doit être considérée comme un instrument important et complémentaire au financement traditionnel. Le cas échéant, l'ATR devrait être intégrée dans la définition des programmes de pays. Il conviendra d'accorder une reconnaissance au personnel chargé de définir l'ATR, de la mettre au point et de la gérer.

## **D. Conclusion**

46. Les activités dans les domaines d'ATR mentionnés ci-dessus débiteront durant les derniers mois de 2018 afin que cet instrument soit utilisé efficacement tout au long de la période couverte par FIDA11. Le FIDA présentera au Conseil d'administration, en décembre 2018, des informations actualisées sur les mesures déjà prises et les mesures supplémentaires nécessaires pour réorganiser l'ATR, y compris les engagements assortis de délais.

Cote du document: EB 2018/125/R.7/Add.1/Rev.1  
Point de l'ordre du jour: 3 e) i)  
Date: 12 décembre 2018  
Distribution: Publique  
Original: Anglais

**F**

Investir dans les populations rurales

## Note technique sur le mécanisme de suppression progressive des anciennes conditions et d'introduction progressive des nouvelles

### Note à l'intention des représentants au Conseil d'administration

#### Responsables:

#### Questions techniques:

**Ruth Farrant**  
Directrice de la  
Division des services de gestion financière  
téléphone: +39 06 5459 2281  
courriel: r.farrant@ifad.org

**Jill Armstrong**  
Directrice par intérim de la Division  
des politiques et des résultats opérationnels  
téléphone: +39 06 5459 2324  
courriel: j.armstrong@ifad.org

**Lisandro Martin**  
Directeur de la  
Division Afrique de l'Ouest et du Centre  
téléphone: +39 06 5459 23 61  
courriel: lisandro.martin@ifad.org

**Malek Sahli**  
Responsable principal des finances  
de la Division des services de gestion financière  
téléphone: +39 06 5459 2545  
courriel: m.sahli@ifad.org

#### Transmission des documents:

**Deirdre McGrenra**  
Chef de l'Unité  
des organes directeurs  
téléphone: +39 06 5459 2374  
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt-cinquième session  
Rome, 12-14 décembre 2018

---

Pour: **Information**

## **Note technique sur le mécanisme de suppression progressive des anciennes conditions et d'introduction progressive des nouvelles**

### **Recommandation**

1. Le Groupe de travail sur le cadre de transition est invité à analyser puis à entériner les principaux éléments du présent document tels qu'ils figurent aux paragraphes 1 à 4.
  - Le mécanisme de transition progressive entre les anciennes et les nouvelles conditions des financements accordés par le FIDA permettra de passer de manière harmonieuse et prévisible à des conditions moins favorables et n'aura pas d'impact significatif sur la viabilité financière du Fonds. Dans le cadre de ce nouveau mécanisme, les conditions de financement applicables à chaque pays seront officiellement révisées à chaque cycle de reconstitution. Les décisions de recul, c'est-à-dire le retour à des conditions de financement plus favorables, continueront d'être prises une fois par an à moins que, le cas échéant, les circonstances n'exigent un recul immédiat.
  - Le mécanisme sera applicable aux pays admis à bénéficier de conditions de prêt moins favorables à partir du cycle de FIDA11 (c'est à dire dont les conditions de financement changeront à partir de 2019). Une fois approuvé, le mécanisme n'aura donc pas d'effet rétroactif.
  - L'expérience de la mise en œuvre de ce mécanisme pourra faire l'objet d'un examen en bonne et due forme dans le cadre de la Consultation sur la Douzième reconstitution des ressources du FIDA.
2. Une fois validés, ces éléments seront intégrés dans le document final relatif au cadre de transition qui sera présenté au Conseil d'administration pour approbation en décembre 2018.

### **I. Contexte**

1. La transition entre différents stades de développement des pays est un long processus qui peut même s'étendre sur des décennies. Le Fonds international de développement agricole (FIDA) réexamine les conditions de prêt une fois par an, et a élaboré une méthode de transition comportant une période de suppression et d'introduction graduelles correspondant au cycle de la reconstitution, sur la base de critères objectifs à l'intention des pays passant de conditions plus favorables à des conditions moins favorables. Cette approche permet aux variations marginales du critère de base (c'est-à-dire le revenu national brut par habitant) de se stabiliser avant que les conditions de financement ne soient durcies. Dans le cadre de cette approche, les conditions de financement applicables à chaque pays seront officiellement révisées une fois par cycle de reconstitution des ressources. Les reculs, consistant à revenir à des conditions de financement plus favorables, continueront à être effectués une fois par an à moins que, dans un cas donné, certaines circonstances n'exigent un recul immédiat.
2. Ce mécanisme avait été proposé dans le document "Approche relative à un cadre de transition" (EB 2017/R122/R.34), approuvé par le Conseil d'administration en décembre 2017. La présente note technique a pour objet de:
  - a) fournir une vue d'ensemble plus détaillée du mécanisme;
  - b) présenter une comparaison avec les pratiques d'autres institutions financières internationales;

- c) estimer les incidences financières qui en découlent;
- d) fournir un point de vue juridique sur l'introduction du nouveau mécanisme;
- e) prendre en considération les questions de comptabilité et d'administration du prêt, y compris la facturation et l'information;
- f) fournir un résumé des considérations relatives à la gestion du risque en rapport avec le mécanisme, y compris les aspects relatifs à la transparence;
- g) présenter une synthèse des points ci-dessus.

## II. Vue d'ensemble du mécanisme

3. Le tableau 1 illustre la manière dont s'effectuerait, sur une période de trois ans, la transition vers des conditions de financement moins favorables.

Tableau 1  
**Exemple d'approche progressive de la transition**  
 (en millions d'USD)

Année de la période couverte par la reconstitution des ressources	Conditions de financement		Exemple chiffré: financement de 60 millions d'USD	
	Conditions particulièrement favorables/ Conditions mixtes	Mixtes Ordinaires	Anciennes conditions de financement	Nouvelles conditions de financement
Année 0 (Avant le début)	Pourparlers avec l'emprunteur			
Année 1	67%	33%	40 USD	20 USD
Année 2	50%	50%	30 USD	30 USD
Année 3	33%	67%	20 USD	40 USD

### Encadré 1

#### Exemple de mise en œuvre du mécanisme de suppression progressive des anciennes conditions et d'introduction progressive des nouvelles

**Scénario** à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, les conditions de financement d'un pays par le FIDA sont passées de particulièrement favorables à mixtes, du fait d'un changement dans le seuil de son revenu national brut.

Le FIDA engage une discussion avec le pays emprunteur concernant son programme de prêt pour le prochain cycle de reconstitution, 2019-2021.

Si le programme de prêt du pays (allocation au titre du système d'allocation fondé sur la performance - SAFP) s'élève à 60 millions d'USD, le FIDA proposera au pays les conditions de financement suivantes:

- si le projet est soumis à l'approbation du Conseil d'administration en 2019, l'allocation sera répartie comme suit: 67% à des conditions particulièrement favorables et 33% à des conditions mixtes;
- si le projet est soumis à l'approbation du Conseil d'administration en 2020, l'allocation sera répartie comme suit: 50% à des conditions particulièrement favorables et 50% à des conditions mixtes;
- si le projet est soumis à l'approbation du Conseil d'administration en 2021, l'allocation sera répartie comme suit: 33% à des conditions particulièrement favorables et 67% à des conditions mixtes.

Dans le cadre de la pratique actuelle, le pays emprunterait la totalité de l'allocation du SAFP à des conditions mixtes à partir de 2019.

4. Une certaine souplesse peut être envisagée, à la demande de l'emprunteur, en ce qui concerne les pourcentages indiqués dans l'encadré 1, pour autant que le degré de concessionnalité de l'ensemble de l'allocation sur toute la période de reconstitution n'en soit pas affecté de manière négative. Le Conseil d'administration sera habilité à déterminer, sur une base individuelle, l'admissibilité de tels cas.



### **III. Comparaison avec d'autres institutions financières internationales**

5. Une analyse des pratiques du FIDA, comparées aux cadres de transition adoptés par d'autres institutions financières internationales similaires [Groupe de la Banque mondiale, Banque africaine de développement (BAfD), Banque asiatique de développement (BAsD), Banque interaméricaine de développement], montre que tous les pairs ont mis en place des cadres formels, y compris un appui à la transition. Une analyse des approches adoptées est présentée à l'appendice I.
6. Les cadres formels de transition définissent les rôles, les responsabilités et les calendriers concernant la transition des emprunteurs d'un ensemble de conditions de financement à un autre. Normalement, les périodes de transition coïncident avec les périodes de reconstitution, de sorte que les changements soient connus à l'avance et planifiés. À l'Association internationale de développement (IDA), le processus de transition est déclenché lorsque le revenu national dépasse le seuil pendant au moins deux exercices budgétaires consécutifs. À la BAsD, les politiques régissant l'admissibilité à bénéficier de conditions favorables font l'objet d'une révision périodique durant les cycles de reconstitution. Le processus de transition s'étend normalement sur une période d'environ quatre ans après que le seuil de revenu a été atteint, correspondant au cycle de reconstitution de la BAsD. La classification du risque de surendettement, toutefois, est réexaminée chaque année. À la BAfD, le processus de transition dure normalement de deux à cinq ans.
7. Plusieurs banques multilatérales de développement élaborent des programmes de transition spécialement adaptés à l'intention des emprunteurs. Lorsque l'IDA détermine qu'un pays devrait passer d'une catégorie à une autre, un programme de reclassement est formulé, habituellement dans le cadre de la stratégie d'assistance au pays, comprenant une période de suppression progressive des prêts à des conditions favorables et une phase d'introduction progressive des prêts à des conditions non favorables par l'intermédiaire de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. De même, à la BAfD, un programme de transition est élaboré pour chaque pays changeant de statut de crédit. Cela donne aux emprunteurs la possibilité de continuer à avoir accès à des ressources consenties à des conditions favorables à des conditions de financement durcies (combinaison de financement) par le biais d'un programme de transition adapté qui permet un processus progressif de suppression des anciennes conditions et d'entrée en vigueur des nouvelles, avant le passage intégral à des ressources consenties à des conditions non favorables. Ces ressources offrent plus de financements provenant de la BAfD et d'autres sources que ne pouvaient en obtenir précédemment les emprunteurs, et proposent des incitations en faveur d'une accélération volontaire du passage d'une catégorie à l'autre.
8. À la BAsD, les politiques régissant l'admissibilité à bénéficier de conditions favorables font l'objet d'un réexamen périodique au cours des cycles de reconstitution. Le processus de passage d'une catégorie à l'autre s'étend normalement sur quatre ans, à partir du moment où le pays atteint le seuil de revenu. Cette période correspond au cycle de reconstitution de la BAsD. La classification du risque de surendettement, toutefois, est réexaminée chaque année.

### **IV. Estimation des incidences financières connexes**

9. Les incidences financières de l'approche proposée de la transition peuvent être évaluées par le biais de l'impact sur la liquidité globale, prenant en considération les changements qui interviennent dans la période de remboursement du principal et dans le revenu du prêt pour le FIDA après la mise en place de l'introduction progressive des nouvelles conditions de financement durant la période de reconstitution.

10. On a procédé à une simulation sur la base de l'hypothèse finale relative aux ressources du FIDA approuvées au titre de la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11). Prenant pour exemple cinq pays dont les conditions de financement devraient devenir moins favorables (passant de très favorables à mixtes), ainsi que leur allocation potentielle associée au titre du SAFP (non confirmée) pour la période de FIDA11, divers scénarios ont été exécutés pour évaluer la différence entre la pratique actuelle et le futur mécanisme de suppression progressive des anciennes conditions et d'introduction progressive des nouvelles. Les détails de la simulation sont présentés à l'appendice II.
11. En conclusion, l'impact sur la liquidité globale est négligeable dans tous les scénarios. Ce résultat était attendu, compte tenu du montant peu élevé que représente l'allocation projetée au titre du SAFP pour les cinq pays en transition par rapport au total des allocations au titre du SAFP pour la même période de reconstitution (à savoir 295,4 millions d'USD contre 3 500 millions d'USD).
12. Des résultats similaires ont été obtenus lorsqu'on a exécuté les mêmes scénarios mais en remplaçant les conditions de financement mixtes par des conditions ordinaires, comme le montre l'appendice II.

## **V. Point de vue juridique sur l'introduction du nouveau mécanisme**

13. Du point de vue juridique, la nouvelle méthodologie est conforme aux Principes et critères applicables aux financements du FIDA, révisés à cette fin en février 2018. Le mécanisme sera applicable aux pays admis à bénéficier de conditions de prêt moins favorables à partir du cycle de FIDA11 (c'est à dire dont les conditions de financement changeront à partir de 2019). Une fois approuvé, le mécanisme n'aura donc pas d'effet rétroactif.
14. Si un accord de financement prévoit un financement octroyé à deux types de conditions de prêts, l'accord les définira comme deux prêts différents et précisera pour chacun d'entre eux le taux d'intérêt, le délai de remboursement, etc.
15. Au moment de la clôture du projet, tous les fonds devront avoir été tirés de manière proportionnelle des deux comptes de prêt et les remboursements alloués de manière proportionnelle aux soldes des deux prêts.

## **VI. Questions relatives à la comptabilité et l'administration du prêt, y compris la facturation et l'information**

16. Dans l'ensemble, les systèmes et les processus opérationnels en place pour gérer les projets d'investissement peuvent s'adapter au mécanisme d'introduction progressive; toutefois, l'adoption du mécanisme signifie que tout financement octroyé à un emprunteur à des conditions spécifiques doit être enregistré à la fois dans le Système de projets d'investissement et de dons et dans FlexCube comme instruments distincts en conformité avec les conditions financières sous-jacentes.
17. L'annexe 2 à l'accord de financement devra énumérer clairement les montants par catégorie pour chaque instrument de financement afin de permettre l'entrée dans FlexCube, en temps utile et de manière correcte, des détails relatifs à l'administration du prêt.
18. Afin de permettre au FIDA d'effectuer les contrôles nécessaires sur les décaissements, l'emprunteur devra soumettre un formulaire 100 distinct à l'appui d'une demande de retrait pour chacun des instruments de financement; toutefois, la demande de retrait peut aussi être soumise sur un seul formulaire, à condition que la demande indique clairement les montants par catégorie pour chaque instrument de financement, et que les mêmes instructions pour le compte bancaire

désigné soient utilisées pour chaque part du financement. Cette approche est également compatible avec la conception du Portail clients du FIDA devenu récemment opérationnel.

19. Chaque instrument de financement sera assorti d'un échéancier d'amortissement distinct et produira un relevé de compte distinct, étant donné que le calendrier de remboursement et les intérêts seront spécifiques aux conditions de prêt approuvées.

## **VII. Synthèse des considérations relatives à la gestion du risque en rapport avec le mécanisme**

20. En ce qui concerne les risques en rapport avec l'administration du prêt, l'introduction progressive des nouvelles conditions de financement sur l'ensemble de la période de reconstitution offre une incitation efficace à l'utilisation précoce des allocations au titre du SAFF, dans les premières années de la reconstitution.
21. Il est également envisagé qu'avec ce mécanisme, certains pays continueront à contracter des emprunts auprès du FIDA, étant donné que, pour des raisons juridiques ou par choix, ils ne peuvent pas utiliser ou n'utiliseront pas des conditions durcies pour certains types de dépenses. Il est important que le FIDA communique avec le Ministère des finances et l'organisme d'exécution à un stade précoce de la conception des nouveaux projets afin d'atténuer les éventuelles répercussions.
22. En ce qui concerne les risques en rapport avec la durabilité du FIDA, l'impact sur la liquidité globale pour chacun des scénarios est négligeable.
23. En ce qui concerne les risques en rapport avec la transparence, la mise en œuvre de ce mécanisme sera accompagnée par la diffusion, sur le site web du FIDA, des conditions des prêts accordées à chaque emprunteur/bénéficiaire et par une meilleure concertation avec l'emprunteur/le bénéficiaire à un stade précoce avant le début du cycle de reconstitution et aussi durant le cycle. Cette transparence accrue et la diffusion publique contribueront à atténuer les risques menaçant la réputation du FIDA.
24. Sur les plans juridique et opérationnel, on prévoit que le mécanisme n'entraînera pas de profonds changements dans les documents et les systèmes juridiques, et que les capacités actuelles du FIDA permettront une mise en œuvre sans heurts du mécanisme.
25. En ce qui concerne les risques en rapport avec les emprunteurs, l'unité en charge du service de la dette établira une différenciation entre les dépenses du projet selon les sources de financement afin de rapprocher chaque demande de retrait et le calcul des intérêts associés revenant à chaque instrument financier.

## **VIII. Conclusion**

26. Le mécanisme de suppression progressive des anciennes conditions et d'introduction progressive des nouvelles permettra une transition harmonieuse et prévisible vers des conditions moins favorables de financement par le FIDA, et n'aura pas d'impact significatif sur la durabilité financière du Fonds. Dans le cadre de ce nouveau mécanisme, les conditions de financement applicables à chaque pays seront officiellement révisées une fois par cycle de reconstitution. Les reculs, consistant à revenir à des conditions de financement plus favorables, continueront à être effectués une fois par an à moins que, dans un cas donné, certaines circonstances n'exigent un recul immédiat. Le risque global en rapport avec les domaines opérationnel, juridique, comptable et de l'administration du prêt, et avec les dangers pour la réputation et la transparence du FIDA, est considéré comme faible.

## Practices of IFAD and other IFIs

	IDA/IBRD	IFAD	AsDF/AsDB	AfDF/AfDB	IADB
<b>Public disclosure</b>	Country classification by eligibility to source of financing (IDA or/and IBRD), by income revenue category, by lending terms. Creditworthiness disclosed via a link to IMF website.	No	Country Performance rating- Yes Country Creditworthiness and credit ratings-not publicly available	Country Performance rating- Yes Country Creditworthiness and credit ratings-Yes	No
<b>Frequency and timing of transition</b>	Countries remain on blend terms for 2 replenishment cycles on average. Graduation process triggered when GNI threshold exceeded for at least 2 of 3 consecutive years.	Financing terms applied each year, 6 months after changes made by WB on July 1st	Review along with AsDF replenishment. Before replenishment period begins, ADB consults with donors on volume. Debt distress classification reviewed annually. Transition from AsDF to AsDB-normal process 4 years Full graduation beyond AsDB-normal process 5 years after crossing GNI thresholds.	Gradual phasing between AfDF and AfDB resources. For each country changing credit status, a transition programme is drawn up, defining modalities of support and AfDB role, length of transition and financing mix during that period. Normally 2-5 years after country has met both GNI and Creditworthiness criteria.	No specific period. Transition supported by a lending blending mechanism to ensure smooth reduction in concessionality rather than an abrupt change.
<b>Frequency and timing of reversal</b>	Yes-Annually	Yes- Annually	Yes-Annually	Yes- Annually plus consideration to access to specific financing related to fragility	Yes-to date no countries have "reverse-graduated"
<b>Acceleration of graduation</b>	Yes based on a discussion at country level	No	Yes based on a discussion at country level	Yes. Incentives for voluntary acceleration of graduation are offered	N/A

\* Ordinary capital resources which considers AsDB concessional core resources

## Estimate of related financial implications

- The starting point, or base scenario for this analysis has been based on the final scenario for IFAD resources approved in the IFAD11 Consultation, as shown below:

Millions of United States dollars		
Contributions	1 200	
Borrowing	430	
<b>Borrowing/Contributions</b>		<b>36%</b>
<b>PoLG</b>	3 500	
Grant	227	6.5%
DSF	586	16.7%
Highly Concessional	1 342	38.3%
<b>Total Concessional</b>	<b>2 155</b>	<b>61.6%</b>
Blend	543	15.5%
Ordinary	802	22.9%
<b>Liquidity ratio*</b>		<b>62.5%</b>

\* Minimum liquidity requirement (or MLR) is 60 per cent of the total of annual gross disbursements (cash outflows) and potential additional requirements due to liquidity shocks.

- In order to quantify realistically the transition impact of a loan, an example was taken for the following countries, that are expected to change to less concessional terms (from highly concessional to blend terms), together with their related potential (not confirmed) PBAS for the IFAD11 period, as follows:

Country	Current Financing terms	IFAD 11 Financing Terms Y1	IFAD 11 Financing Terms Y2	IFAD 11 Financing Terms Y3	Planned PBAS IFAD 11 (US\$ million)
Cameroon	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	43.8
Ghana	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	36.9
Kenya	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	52.4
Zambia	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	34.7
Bangladesh	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	127.7

- Four scenarios were run based on the information above:
  - Current practice: at year 1, 100% of the five countries' allocation is moved to blend terms at once (not reproduced for Y2 and Y3 for simplicity)
  - Proposed transition: at year 1, 33.3% of the five countries' allocation is moved to blend terms (66.7% stays at highly concessional terms)
  - Proposed transition: at year 2, 50% of the five countries' allocation is moved to blend terms (50% stays at highly concessional terms)
  - Proposed transition: at year 3, 66.7% of the five countries' allocation is moved to blend terms (33.3% stays at highly concessional terms)
- Simulation of the transition in each of the above scenarios was achieved by changing the PBAS percentages for the specific year (1, 2 or 3). Specifically, a portion of the total balances for the five countries approved at HC terms was re-allocated to blend terms (100% for scenario a., 33.3% for scenario b., 50% for scenario c., and 66.7% for scenario d.). Original PBAS percentages (i.e. from base case) were re-instated the following year.

5. The EOY liquidity for the years 2019-2066 for each scenario was then compared to the base case liquidity, to calculate the extent of any deviation as a proxy for the magnitude of impact.
6. The results that were obtained are shown in the two charts below:

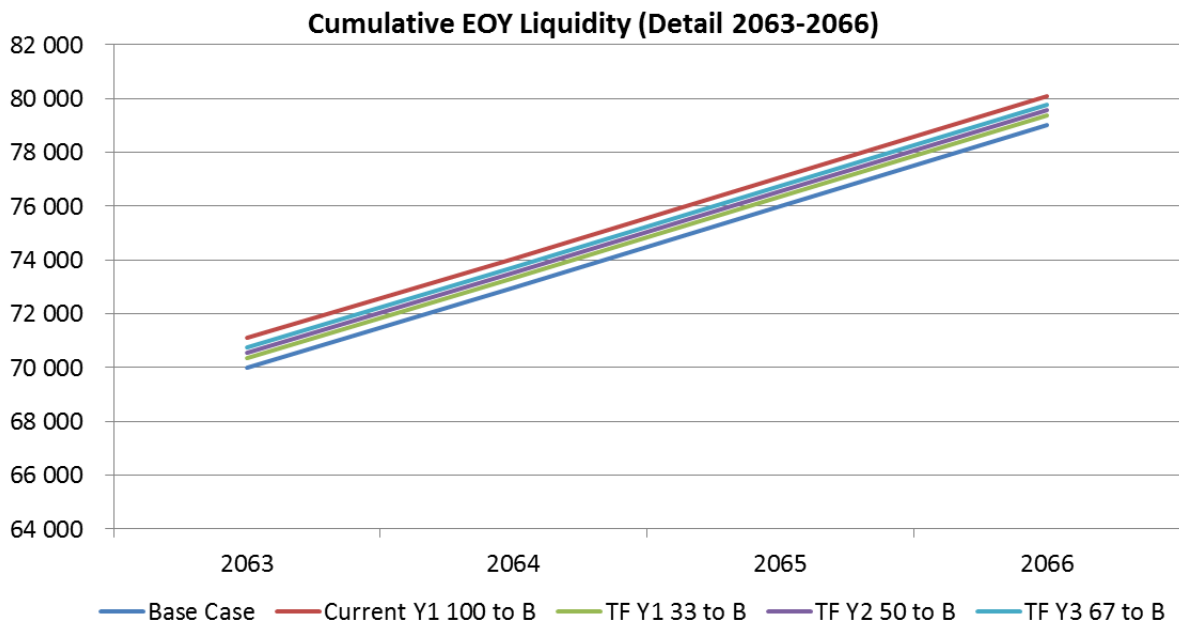
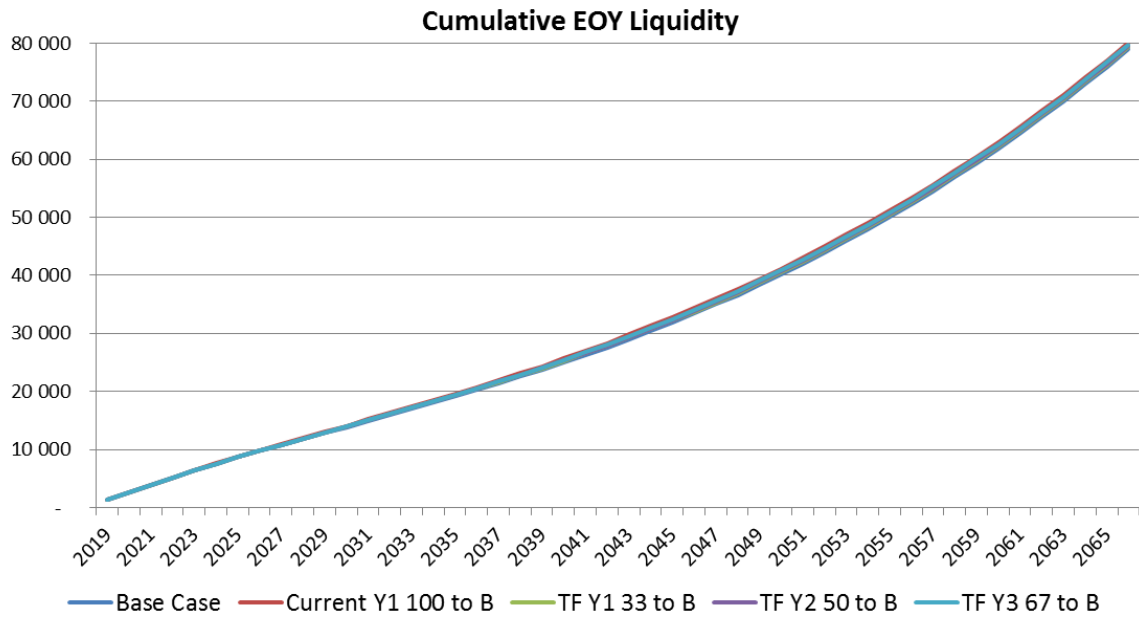


Table 2  
**Change in Net EOY Liquidity versus Base Case (US\$ million and %) – HC to Blend terms**

Year	2063		2064		2065		2066	
	Amount (US\$ million)	%	Amount (US \$ million)	%	Amount (US \$ million)	%	Amount (US\$ million)	%
Base Case	69 994		72 965		75 978		79 007	
Current Y1 100 to B*	71 092	1.60%	74 063	1.50%	77 076	1.40%	80 106	1.40%
TF Y1 33 to B	70 356	0.50%	73 327	0.50%	76 340	0.50%	79 370	0.50%
TF Y2 50 to B	70 554	0.80%	73 525	0.80%	76 538	0.70%	79 567	0.70%
TF Y3 67 to B	70 759	1.10%	73 730	1.00%	76 743	1.00%	79 772	1.00%

\* Current Y1 100 to B: current practice, at year 1, 100% of the five countries' allocation is moved from highly concessional to blend terms at once, TF Y1 33 to B: proposed transition: at year 1, 33.3% of the five countries' allocation is moved from highly concessional to blend terms, TF Y2 50 to B: proposed transition: at year 2, 50% of the five countries' allocation is moved from highly concessional to blend terms, TF Y3 67 to B: proposed transition: at year 3, 66.7% of the five countries' allocation is moved from highly concessional to blend terms.

7. As a conclusion, the impact on overall liquidity for any of the scenarios is negligible. This result was to be expected considering the small total projected PBAS allocation for the five countries that are in transition over the total allocation for the same replenishment period (i.e. US\$ 295.4 million/US\$ 3,500 million).
8. The results also clearly show that a smoother transition is achieved with the proposed phased approach, as all lines representing the Y1, Y2 and Y3 scenarios lie between the current practice scenario (top red line) and the base case (bottom blue line).
9. In fact, an immediate transition from highly concessional terms to blend terms as per current practice, is depicted by a sharp increase in liquidity (top red line), due to the direct application of less concessional terms for the borrowers, which generates increased cash inflows for IFAD. On the other hand, a smoother change of lending terms, as proposed in the transition approach, generates less cash inflows for IFAD in any of the years at the start of phasing in the less concessional terms.
10. Similar results are achieved when running the same scenarios but changing the lending terms from blend to ordinary.

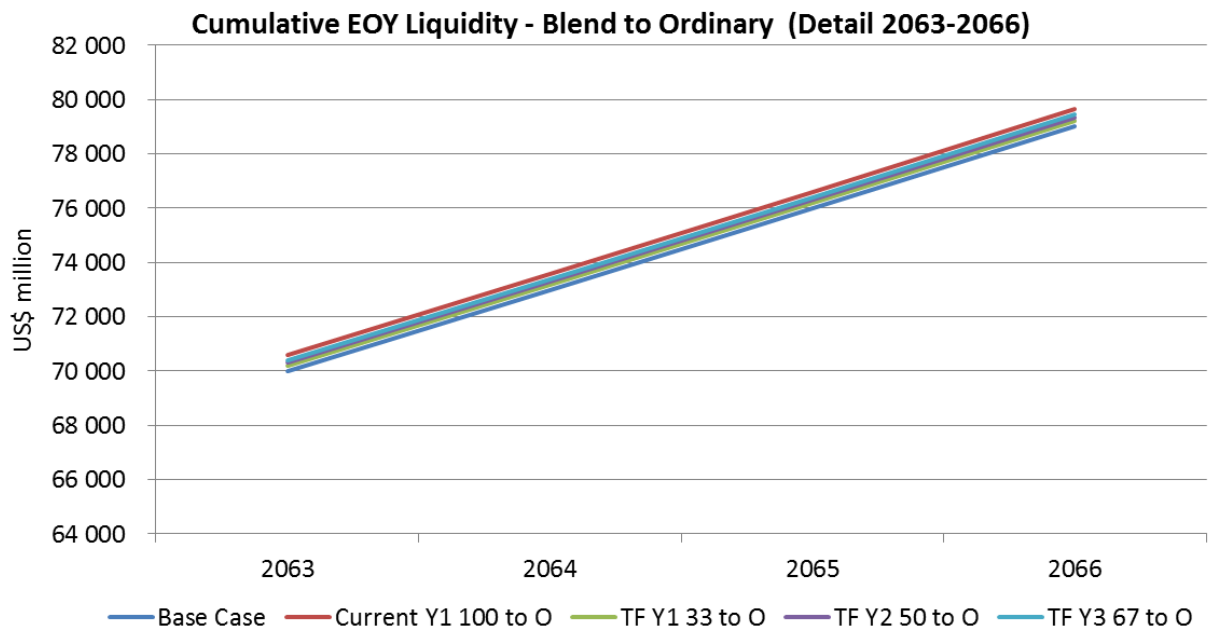
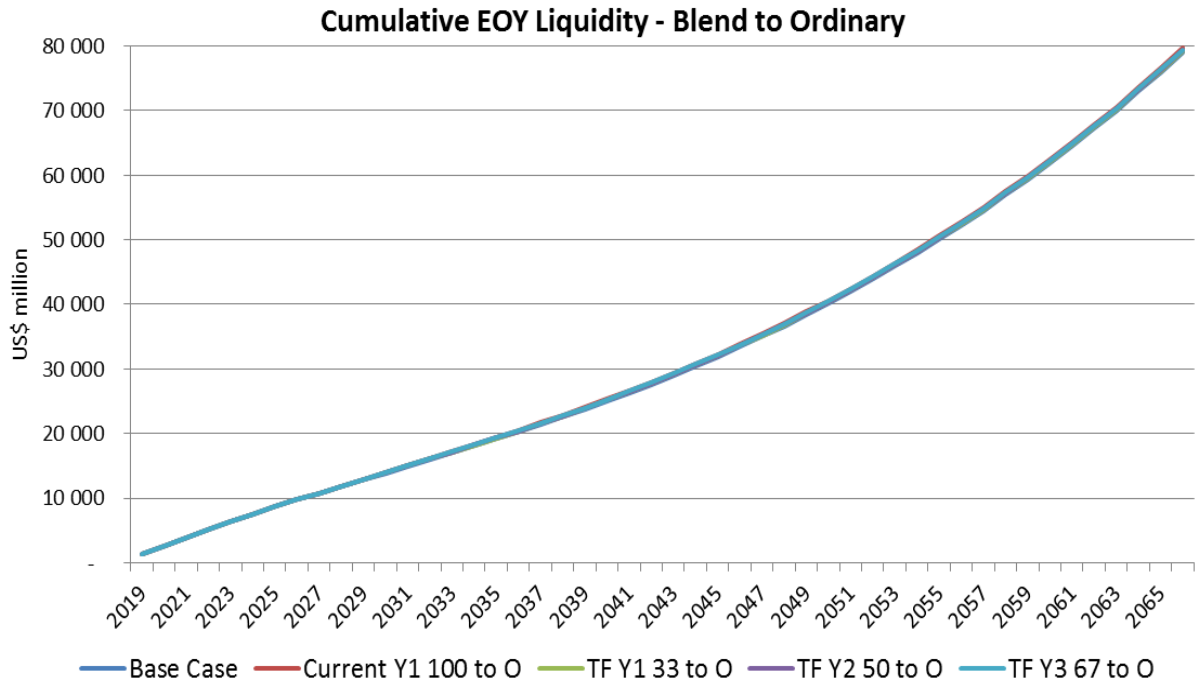




Table 3

**Change in Net EOY Liquidity versus Base Case (US\$ million and %) - blend to ordinary terms**

Year	2063		2064		2065		2066	
	Amount (US\$ million)	%	Amount (US\$ million)	%	Amount (US\$ million)	%	Amount (US\$ million)	%
Base Case	69 994		72 965		75 978		79 007	
Current Y1 100 to O*	70 595	0.90%	73 578	0.80%	76 603	0.80%	79 645	0.80%
TF Y1 33 to O	70 195	0.30%	73 170	0.30%	76 187	0.30%	79 221	0.30%
TF Y2 50 to O	70 301	0.40%	73 278	0.40%	76 297	0.40%	79 333	0.40%
TF Y3 67 to O	70 406	0.60%	73 385	0.60%	76 406	0.60%	79 444	0.60%

\* Current Y1 100 to O: current practice, at year 1, 100% of the five countries' allocation is moved from blend to ordinary terms at once, TF Y1 33 to O: proposed transition: at year 1, 33.3% of the five countries' allocation is moved from blend to ordinary terms, TF Y2 50 to O: proposed transition: at year 2, 50% of the five countries' allocation is moved from blend to ordinary terms, TF Y3 67 to O: proposed transition: at year 3, 66.7% of the five countries' allocation is moved from blend to ordinary terms.

Cote du document: EB 2018/125/R.7/Add.2  
Point de l'ordre du jour: 3 e) i)  
Date: 21 novembre 2018  
Distribution: Publique  
Original: Anglais

**F**

Investir dans les populations rurales

## Note conceptuelle sur les opérations de prêt régionales

### Note pour les représentants au Conseil d'administration

#### Responsables:

#### Questions techniques:

**Ruth Farrant**  
Directrice de la  
Division des services de gestion financière  
téléphone: +39 06 5459 2281  
courriel: r.farrant@ifad.org

**Jill Armstrong**  
Directrice par interim de la  
Division des politiques et des résultats opérationnels  
téléphone: +39 06 5459 2324  
courriel: j.armstrong@ifad.org

**Lisandro Martin**  
Directeur de la  
Division Afrique de l'Ouest et du Centre  
téléphone: +39 06 5459 2388  
courriel: lisandro.martin@ifad.org

#### Transmission des documents:

**Deirdre Mc Grenra**  
Chef de l'Unité  
des organes directeurs  
téléphone: +39 06 5459 2374  
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt-cinquième session  
Rome, 12-14 décembre 2018

---

Pour: **Information**

## Table des matières

<b>Sigles et acronymes</b>	<b>i</b>
Messages clés	2
<b>I. Contexte</b>	<b>2</b>
<b>II. Vue d'ensemble des opérations de prêt régionales</b>	<b>4</b>
<b>III. Opérations de prêt régionales réalisées par d'autres IFI</b>	<b>5</b>
<b>IV. Avantage comparatif du FIDA en matière d'opérations régionales</b>	<b>7</b>
<b>V. Quelle demande pour l'appui du FIDA à des opérations régionales?</b>	<b>9</b>
<b>VI. La démarche du FIDA dans la phase pilote et au-delà</b>	<b>10</b>

### Appendices

Appendix I: Key parameters of regional lending operations across IFIs

Appendix II: The concept of regional public goods

Appendix III: Audit and Financial Management in Regional Lending Operations

## Sigles et acronymes

BAfD	Banque africaine de développement
BAfD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA11	Onzième reconstitution des ressources du FIDA
IFI	Institution financière internationale
OPR	Opérations de prêt régionales
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance

## Note conceptuelle sur les opérations de prêt régionales

### Recommandation soumise à l'examen du Groupe de travail

Le Groupe de travail sur le cadre de transition est invité à analyser puis entériner l'approche proposée pour les opérations de prêt régionales (OPR) du FIDA. Le programme de travail à entreprendre au cours de la période couverte par la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11) comprendra: i) la détermination des secteurs dans lesquels il existe une demande potentielle d'engagement du FIDA, et l'identification des pays qui seraient intéressés par la réalisation pilote d'opérations régionales; ii) le recensement d'opérations pilotes potentielles et des éléments nécessaires à la conception et à la mise en œuvre de projets, y compris les procédures et les domaines d'apprentissage; iii) la conception et l'exécution d'OPR pilotes.

La *proposition* à examiner par le Groupe de travail inclut les éléments suivants:

**Recensement des opérations pilotes.** Les divisions régionales assureront la promotion du concept d'opérations de prêt régionales auprès des pays emprunteurs, dans le cadre de l'examen de la réserve de projets pour le programme de prêts et dons de FIDA11.

**Critères d'admissibilité.** Les OPR réalisées pendant FIDA11 devront: i) apporter la preuve crédible de leurs retombées régionales, produisant une efficacité et des résultats sur le plan du développement qui ne pourraient pas être atteints par une ou plusieurs opérations menées dans un seul pays à la fois; ii) concerner au moins deux pays, avec une certaine souplesse permettant des opérations dans un seul pays, mais avec un impact régional; iii) être alignées sur les objectifs du programme d'options stratégiques pour les pays participants; iv) se situer dans un secteur où un financement du FIDA présente un avantage comparatif par rapport à d'autres sources de financement.

**Financement des opérations pilotes.** Les opérations de prêt régionales menées à titre pilote au cours de FIDA11 pourront être financées par:

1. une partie ou la totalité de l'allocation attribuée à chacun des pays participants dans le cadre du Système d'allocation fondé sur la performance aux conditions établies pour chaque catégorie de pays ("rouge", "jaune" et "vert");
2. des activités régionales financées par des dons et faisant partie intégrante de l'OPR et
3. des sources additionnelles de financement, y compris les ressources consacrées aux changements climatiques et à l'environnement, comme la deuxième phase du Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne du FIDA, et des sources externes de financement comme le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Fonds vert pour le climat.

**Cadre juridique.** Chaque pays participant conclura avec le FIDA, pour sa propre composante du prêt, un accord de financement distinct qui stipulera la contribution apportée par les activités propres à ce pays au projet régional dans son ensemble. Des accords de dons régionaux seront conclus avec une sélection de bénéficiaires et stipuleront la manière dont les activités financées se rapporteront aux prêts en cours octroyés par le FIDA à chacun des pays participants durant l'exécution de l'OPR.

**Approbation du Conseil d'administration.** Toutes les opérations pilotes de prêt régionales seront soumises à l'approbation du Conseil d'administration, quel que soit le montant à financer.

**Enseignements tirés des opérations pilotes.** La phase pilote mettra l'accent sur l'apprentissage afin d'améliorer la conception de futures opérations; des ressources adéquates (personnel et financement) seront consacrées à cet apprentissage.

On prévoit que la conception et le lancement des projets pilotes interviendront en 2019 et 2020. Les premières conclusions tirées de la conception et des débuts de la mise en œuvre des projets pilotes seront exposées dans un rapport de synthèse qui sera présenté dans le cadre de la Consultation sur FIDA12. À partir de ces conclusions, une décision sera prise quant à la question de savoir s'il est nécessaire d'adopter une approche améliorée des opérations de prêts régionales.

## Messages clés

1. L'avancée de la mondialisation impose de concevoir de nouvelles méthodes et de nouveaux outils pour répondre aux besoins des pays, en constante évolution. Les opérations de prêt régionales (OPR) constituent un nouvel instrument que le FIDA peut adapter sur mesure aux pays et aux régions bénéficiaires pour les aider à réaliser pleinement leur potentiel de développement.
2. Les OPR permettent de traiter les enjeux de développement transfrontaliers que les pays ne sont guère incités à traiter seuls.
3. Depuis plus d'une décennie, d'autres institutions financières internationales (IFI) financent des opérations régionales qui s'avèrent particulièrement efficaces lorsqu'elles sont utilisées dans le contexte approprié.
4. Les opérations régionales exigent parfois davantage de coordination et d'attention pendant les phases de conception et d'exécution, mais elles offrent des avantages que les projets menés à l'échelle d'un seul pays ne peuvent pas apporter, comme en témoignent les évaluations indépendantes menées par la Banque africaine de développement (BAfD) et d'autres organismes.
5. Un certain nombre de défis auxquels sont confrontés les petits exploitants agricoles exigent des démarches transfrontalières et régionales – ou pourraient en bénéficier. Ainsi, la gestion des ressources en eau ou les ravageurs et maladies des cultures ne connaissent pas de frontières. Ces problèmes sont encore aggravés par les changements climatiques, qui augmentent l'ampleur et la gravité des pénuries d'eau et des inondations, ainsi que la diffusion des espèces envahissantes et des ravageurs. Ce ne sont là que quelques-unes des pistes à explorer pour des projets de développement rural transfrontaliers qui correspondraient parfaitement au mandat du FIDA.
6. Pour mener à titre pilote des opérations régionales pendant la période couverte par la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11), la direction propose de recourir aux instruments juridiques et financiers existants ainsi qu'aux mécanismes d'allocation actuels, comme expliqué aux paragraphes 15 et 36 à 42. On disposera ainsi du temps et de l'expérience nécessaires pour être en mesure de déterminer si un mécanisme d'allocation spécial ou une réserve distincte s'imposent, comme dans d'autres IFI. Ces options seront analysées à l'occasion de l'examen du Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) réalisé en amont de FIDA12.
7. Il est proposé de concevoir et de lancer une activité pilote d'OPR au cours des années 2019 et 2020.

## I. Contexte

8. En juillet 2017, le Secrétaire général des Nations Unies a publié le rapport intitulé "Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement en vue de la mise en œuvre du Programme 2030 – garantir à chacun un avenir meilleur". Ce rapport contient des propositions dans sept domaines, dont l'un concerne une restructuration de l'approche régionale du système des Nations Unies.
9. Jusqu'à maintenant, l'assistance au développement fournie par le FIDA a suivi un modèle axé sur le pays. Conformément au processus de réforme entrepris par les Nations Unies, le FIDA a réaffirmé son engagement à améliorer sa coopération avec les institutions régionales et sous-régionales. Le Fonds renforce actuellement son architecture organisationnelle pour mieux mettre en œuvre des approches régionales. Dans le cadre de sa décentralisation, des plateformes sous-régionales sont en cours d'établissement dans les cinq régions couvertes par les opérations du FIDA, lui permettant de réaliser des gains d'efficacité et d'apporter des contributions plus significatives aux processus régionaux et sous-régionaux.

10. Conformément à son approche régionale renforcée, le FIDA est convaincu que les opérations de prêt régionales peuvent constituer un outil très efficace pour s'attaquer aux problèmes de développement qui dépassent le strict cadre national. Dans un monde où l'intégration économique mondiale et régionale est de plus en plus marquée, les solutions nationales ne suffisent plus<sup>1</sup>.
11. Nombre de graves problèmes écologiques qui menacent le développement rural sont de nature transfrontalière. Pour faire face à ces menaces, il est préférable d'assurer les nombreux services nécessaires – comme le transport, la prévention des maladies, la gestion des ressources naturelles et celle des bassins versants – au niveau régional pour exploiter les économies d'échelle, assurer la connectivité et élargir l'accès aux biens et aux services. En outre, résoudre ces questions exige des réglementations et des normes concordantes entre pays voisins. Les solutions plurinationales et la mise en commun des ressources permettent de démultiplier les ressources de chaque pays afin d'obtenir un impact plus profond et plus étendu. Cette démarche peut être particulièrement intéressante pour les petits pays (comme les petits États insulaires en développement) et les pays vulnérables qui pâtissent d'une manière disproportionnée des problèmes transfrontaliers tels que les catastrophes naturelles<sup>2</sup>.
12. La mise en place d'opérations régionales fait partie des propositions figurant dans le document "Approche relative à un cadre de transition" qui a été approuvé par le Conseil d'administration du FIDA en décembre 2017. Elle répond aux demandes formulées par les États membres concernant l'élargissement de la gamme d'outils dont dispose le FIDA pour aider les pays dans leur transition en matière de développement. Les OPR doivent donc être considérées comme un outil supplémentaire à même de fournir des solutions sur mesure aux pays et aux régions confrontés à des problèmes de développement transfrontaliers.
13. Le document "Approche relative à un cadre de transition" (EB 2017/122/R.34) évoque la nécessité pour le FIDA de compléter par un dispositif de prêt régional son guichet régional de dons qui encouragent l'innovation et le renforcement des capacités. Ce document précise que:
 

Les vulnérabilités sont transnationales par nature. Dans toutes les IFI, les opérations régionales constituent un élément fondamental de la stratégie générale de promotion de l'intégration régionale, que justifient les incidences considérables que ces opérations sont susceptibles d'avoir en matière de développement. Des cadres stratégiques et opérationnels spécifiques ont été établis pour rendre compte des caractéristiques des opérations régionales, qui ont potentiellement des retombées économiques plus importantes que celles des opérations nationales mais soulèvent par ailleurs des problèmes supplémentaires non négligeables par rapport aux opérations de pays normales. Les opérations régionales sont également efficaces s'agissant de fournir des biens publics régionaux.
14. En outre, dans le cadre de la Consultation sur FIDA11, la direction s'est engagée à "étudier [...] des formules d'opérations de prêt régionales" (engagement 3.6, mesure contrôlable 36 de FIDA11) et l'institution espère être en mesure d'exécuter un premier projet pilote au cours de FIDA11.
15. Durant la phase pilote sur FIDA11, les OPR pilotes reposeront sur le déploiement des sources de fonds et instruments disponibles (c'est-à-dire les prêts et les dons

<sup>1</sup> La contribution d'une approche régionale à une efficacité accrue des actions de développement a également été soulignée par les forums de haut niveau qui ont publié la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), le Programme d'action d'Accra (2008) et le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011).

<sup>2</sup> Les opérations régionales pourraient aussi contribuer utilement à traiter les situations de fragilité transfrontalières. Ce domaine fera l'objet d'une exploration plus poussée dans le cadre du programme spécial du FIDA pour les pays présentant des situations de fragilité, qui sera présenté au Conseil d'administration en avril 2019.

nationaux au titre du SAFF et un recours limité au guichet régional de dons). L'expérience acquise pendant FIDA11 permettra, si nécessaire, d'ajuster le SAFF<sup>3</sup>, d'autres sources de financement et les politiques concernées, afin d'appuyer de futures OPR pendant FIDA12 et au-delà.

## II. Vue d'ensemble des opérations de prêt régionales

16. Les OPR appuient les efforts plus larges d'intégration régionale, en finançant des interventions transfrontières et plurinationales qui ont une incidence dans plusieurs pays. Parmi les exemples de problèmes critiques qui peuvent être mieux – ou seulement – résolus par le biais d'OPR, on peut citer les suivants.
- a) **Promouvoir la connectivité régionale:** contribuer au financement de réseaux de transport et d'autres infrastructures qui traversent des frontières ou qui profitent à plusieurs pays. Bien souvent, les pays, pris isolément, sont dépourvus d'incitations, de réglementations et de processus de planification et, parfois, de la capacité financière nécessaire (en particulier les petits pays) pour de tels investissements, qui peuvent pourtant s'avérer essentiels pour améliorer l'accès aux marchés de groupes de population comme les petits paysans ou les pasteurs nomades qui vivent dans les régions frontalières.
  - b) **Intensifier le commerce régional de produits agricoles et alimentaires.** Le développement des échanges a des incidences positives sur la croissance, les revenus des agriculteurs et la sécurité alimentaire régionale. Des marchés transfrontaliers de plus vaste portée stimulent le commerce intrarégional ainsi que l'innovation et la croissance.
  - c) **Protéger les biens communs et les ressources naturelles partagées.** Pour gérer des ressources naturelles menacées (par exemple, forestières et halieutiques) qui s'étendent de part et d'autre des frontières, les parties prenantes régionales doivent mener des actions conjointes. Ces opérations peuvent également contribuer à enrayer la dégradation des terres et à préserver la biodiversité, ou encore appuyer la gestion plurinationale des risques de catastrophe.
  - d) **L'élaboration de normes communes** favorise l'harmonisation entre les pays d'une même région, par exemple en ce qui concerne la réglementation financière ou les mesures sanitaires et phytosanitaires.
  - e) **Promouvoir la sécurité et réduire la vulnérabilité:** soutenir le marché du travail régional et relever les défis liés aux migrations.
17. La conduite d'opérations à l'échelle régionale présente plusieurs avantages. Les OPR offrent un cadre stratégique élargi pour le traitement de problèmes de développement communs à plusieurs pays d'une même région, ce qui permet d'optimiser les efforts et les coûts de planification et d'intervention. Elles permettent de mutualiser les ressources, ce qui est particulièrement important pour les pays de petite taille en butte à des contraintes budgétaires. Elles favorisent également la coopération Sud-Sud et triangulaire et peuvent déboucher sur des innovations en matière de bonnes pratiques, susceptibles d'être transposées à plus grande échelle dans d'autres régions et institutions régionales<sup>4</sup>.
18. L'une des difficultés majeures des OPR tient au fait qu'elles nécessitent une harmonisation des politiques, un certain degré d'intégration et une appropriation conjointe par tous les pays bénéficiant de l'opération. Il faut pour cela qu'une concertation sur les politiques et d'autres services hors prêts préparent le terrain

<sup>3</sup> Comme l'a demandé le Conseil d'administration à sa cent vingt et unième session, en septembre 2017, il est déjà prévu de procéder à un réexamen de la formule du SAFF pour FIDA12.

<sup>4</sup> Sandler, T., "Regional public goods and international organizations", dans *The Review of International Organizations*, Mars 2006, Volume 1, Numéro 1, p. 5-25. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-006-6604-2>.

pour des solutions régionales et pour l'alignement des priorités nationales des pays participants. Les organisations régionales sont parties prenantes de nombreuses OPR, ce qui facilite l'alignement des politiques et l'appropriation, ainsi que le développement des capacités des différents pays concernés. L'appropriation et l'harmonisation doivent perdurer au-delà de la phase de conception et devenir parties intégrantes de l'exécution – au-delà du cycle de vie des opérations.

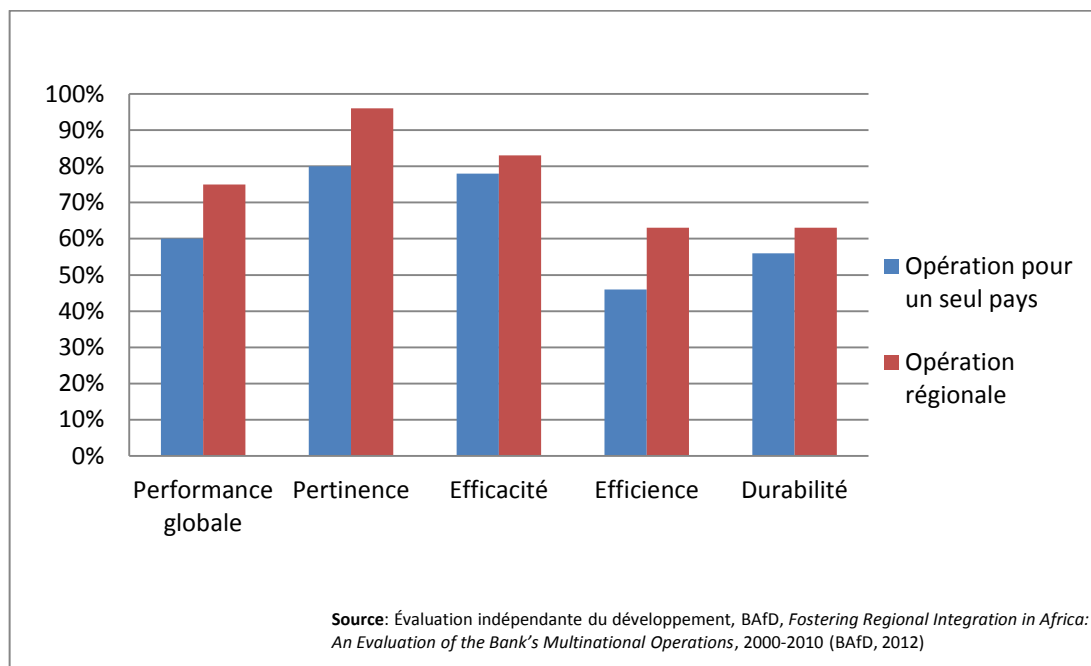
### **III. Opérations de prêt régionales réalisées par d'autres IFI**

19. Fortes de leur aptitude à recueillir, produire et transférer des savoirs, faciliter les négociations et fournir des fonds, les organisations régionales et multilatérales, telles que les banques régionales de développement et la Banque mondiale, peuvent servir de catalyseurs pour la réalisation d'activités dans plusieurs pays à la fois et la fourniture de biens publics transfrontaliers. Plusieurs IFI se sont dotées de mécanismes de financement d'OPR, notamment la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque asiatique de développement (BAsD) et la Banque africaine de développement (BAfD).
20. Les OPR sont nées de la reconnaissance initiale qu'il était nécessaire de gérer des risques communs et d'avancer vers l'intégration régionale. Dans la réalisation d'OPR, les IFI jouissent d'un avantage comparatif qui vient du rôle de rassembleur qu'elles jouent de longue date, de leur participation active à l'élaboration des politiques et de leur solide connaissance du terrain régional. C'est ainsi que les OPR sont devenues une dimension importante de l'activité des IFI, à tel point que certaines d'entre elles classent maintenant les OPR au rang de priorité institutionnelle, assortie d'un objectif de prêt (15% pour la BID, 30% pour la BAsD). Certaines IFI ont formulé des stratégies d'intégration régionale, avec des priorités évolutives, centrées sur: la création de marchés et d'opportunités économiques transfrontières (que ce soit par l'intégration dans les marchés mondiaux ou par le prolongement de marchés intrarégionaux); et la gestion de biens publics régionaux. Les infrastructures sont considérées par plusieurs IFI comme un secteur prioritaire pour les OPR.
21. Les critères appliqués par les IFI aux OPR ont évolué au fil des années, mais ils reposent sur le concept de "retombées", c'est-à-dire le fait de générer des externalités positives (ou d'atténuer des externalités négatives) sur plusieurs pays, ou de créer des avantages transfrontaliers sur les plans économique, social ou environnemental. Certains IFI établissent une distinction entre OPR et opérations multi-pays, où les premières produisent des retombées et nécessitent des actions concertées d'un groupe de pays pour produire les avantages voulus, tandis que les secondes n'impliquent pas d'action collective et leurs avantages ne représentent que la somme des avantages apportés par les prêts aux différents pays (par exemple, les initiatives multi-pays visant les petites et moyennes entreprises). Les IFI ont des exigences variables en ce qui concerne le nombre de pays participants; cependant, la majorité des OPR sont des opérations réalisées dans un seul pays mais entraînant des retombées dans d'autres pays.
22. Les OPR sont essentiellement financées par des instruments de prêt destinés à investir dans des projets. Dans tous les cas, les financements sont fournis sur la base d'accords juridiques portant chacun sur un prêt en faveur d'un pays. Les dons à l'appui d'opérations d'assistance technique, de développement institutionnel et de développement des capacités figurent souvent parmi les composantes des OPR. La structure la plus fréquente, pour une OPR, est soit un prêt à un seul pays, soit une opération séquentielle, ou multi-phases, menée dans plusieurs pays participants, chacun bénéficiant de son propre prêt. Seule la Banque mondiale a déjà financé des OPR dans lesquelles plusieurs pays poursuivaient simultanément un objectif commun dans le cadre d'un accord unique portant sur un projet régional, financé par des prêts distincts à chaque pays.



23. Deux caractéristiques des OPR menées par les IFI sont que: i) la plupart d'entre elles bénéficient d'un mécanisme de financement dédié (en sus des fonds du SAFFP), qui a généré une forte demande<sup>5</sup> et ii) les organisations régionales jouent un rôle dans de nombreuses OPR. Les IFI collaborent avec les organisations régionales en les invitant: à coordonner et faciliter la réalisation des OPR; ou à fournir un soutien indirect qui est décisif pour susciter des réformes en faveur de l'intégration régionale ou d'autres objectifs régionaux. Ces organisations régionales peuvent être des entités souveraines (qui, dans de rares cas, souscrivent elles-mêmes un emprunt auprès d'une IFI) ou des organismes techniques spécialisés. Si les organisations régionales ont pour rôle premier de faciliter et de coordonner, ce sont habituellement des entités nationales qui mettent ces opérations en œuvre.
24. L'avantage d'une OPR est qu'elle produit un impact sur le développement qui ne pourrait pas être obtenu par une opération réalisée dans un seul pays, avec un objectif purement national. Les évaluations menées à la Banque mondiale (2007), à la BAfD (2012) et à la BASD (2015) indiquent nettement que les OPR donnent des résultats au moins aussi satisfaisants que les opérations mono-pays (graphique 1). Cependant, les conclusions montrent aussi que les OPR exigent du temps et des ressources supplémentaires, parce qu'elles nécessitent davantage de coordination et d'attention durant la conception et la mise en œuvre. Sur la durée, il semble en outre que les décaissements au titre des OPR ont parfois été plus lents que la moyenne. Les autres difficultés relevées comprennent: la complexité des questions de protection, de gestion financière, de passation des marchés et de contexte juridique; la coordination entre pays et avec les organisations régionales; des besoins supplémentaires de développement des capacités au niveau régional et national; et des problèmes internes aux IFI.

Graphique 1  
**Pourcentage d'opérations satisfaisantes financées par la BAfD (2000-2010).**



<sup>5</sup> Les données montrent que lorsqu'on réduit les financements incitatifs, la demande d'OPR diminue.

25. L'immense majorité des OPR réalisées ont financé des infrastructures. Le commerce est un autre domaine relativement courant (quoique souvent difficile) où sont menées des OPR. La gestion de ressources communes est un secteur plus complexe, et moins courant, pour les OPR. Rares sont les OPR qui ont été consacrées à l'agriculture, avant tout en raison des difficultés que présente ce secteur. L'agriculture est limitée à certaines zones géographiques, tandis que le rôle du secteur public est centré sur des services fournis au niveau national (et non régional), et que les investissements du secteur privé ne sont généralement pas, par nature, transfrontaliers. Par suite de ces difficultés, le financement d'OPR dans l'agriculture suscite moins d'intérêt auprès des IFI que d'autres secteurs. L'expérience laisse penser qu'il peut exister des opportunités pour mener des OPR en rapport avec les filières agricoles, qui seraient axées sur: i) l'élaboration de normes communes (par exemple, pour les intrants ou la qualité des produits) pour renforcer la concurrence et les échanges; ii) les biens publics transfrontaliers (élaboration et adoption de techniques culturelles, données climatiques); iii) les invasions transfrontières de ravageurs; iv) les moyens de subsistance des pasteurs nomades.
26. Dans le cadre de son programme de travail consacré à la mise sur pied du mécanisme des OPR, le FIDA continuera de tirer des enseignements des bonnes pratiques appliquées par d'autres IFI. Afin de tirer parti de ces bonnes pratiques et de la longue expérience d'autres IFI, le Fonds poursuivra son examen de leurs OPR (en particulier dans le secteur du développement agricole et rural) pour déterminer si elles sont pertinentes pour le FIDA, quel a été leur impact et comment celui-ci a été mesuré.

#### **IV. Avantage comparatif du FIDA en matière d'opérations régionales**

27. Du fait qu'il se concentre sur les prêts octroyés à un seul emprunteur souverain, le FIDA n'est pas en mesure, à l'heure actuelle, d'apporter un appui suffisant aux pays dans la recherche de solutions aux problèmes de développement à caractère transfrontalier, plurinational ou régional. Le FIDA appuie toutefois un certain nombre d'activités régionales par le biais de son programme de dons régionaux<sup>6</sup>, et d'autres initiatives régionales sont financées grâce aux fonds supplémentaires du FEM<sup>7</sup>. Ces mécanismes de financement ne sont toutefois pas suffisants pour aider un grand nombre de régions, sous-régions et pays à relever d'urgents défis transfrontaliers. Il existe par conséquent une demande considérable de services à laquelle le FIDA ne peut pas répondre.
28. Le FIDA possède un avantage comparatif pour ce qui est de compléter le travail d'autres IFI et de combler les lacunes restantes. Il s'agit par exemple de recenser les besoins et les perspectives des petits agriculteurs pour aboutir à des dialogues menant à la définition de solutions à des problèmes régionaux et transfrontaliers. Le Fonds peut aussi plaider pour qu'une attention plus grande soit accordée aux dimensions régionales des problèmes de développement agricole et rural. Ces aspects ne bénéficient pas d'un appui substantiel de la part des programmes régionaux d'autres IFI, qui ont tendance à se concentrer sur les infrastructures.
29. Un certain nombre de défis auxquels sont confrontés les petits exploitants agricoles exigent des approches transfrontalières et régionales. Ainsi, la gestion des ressources en eau, les ravageurs des cultures et les maladies phytosanitaires ne connaissent pas de frontières. Ces problèmes sont encore aggravés par les changements climatiques, qui augmentent l'ampleur et la gravité des pénuries

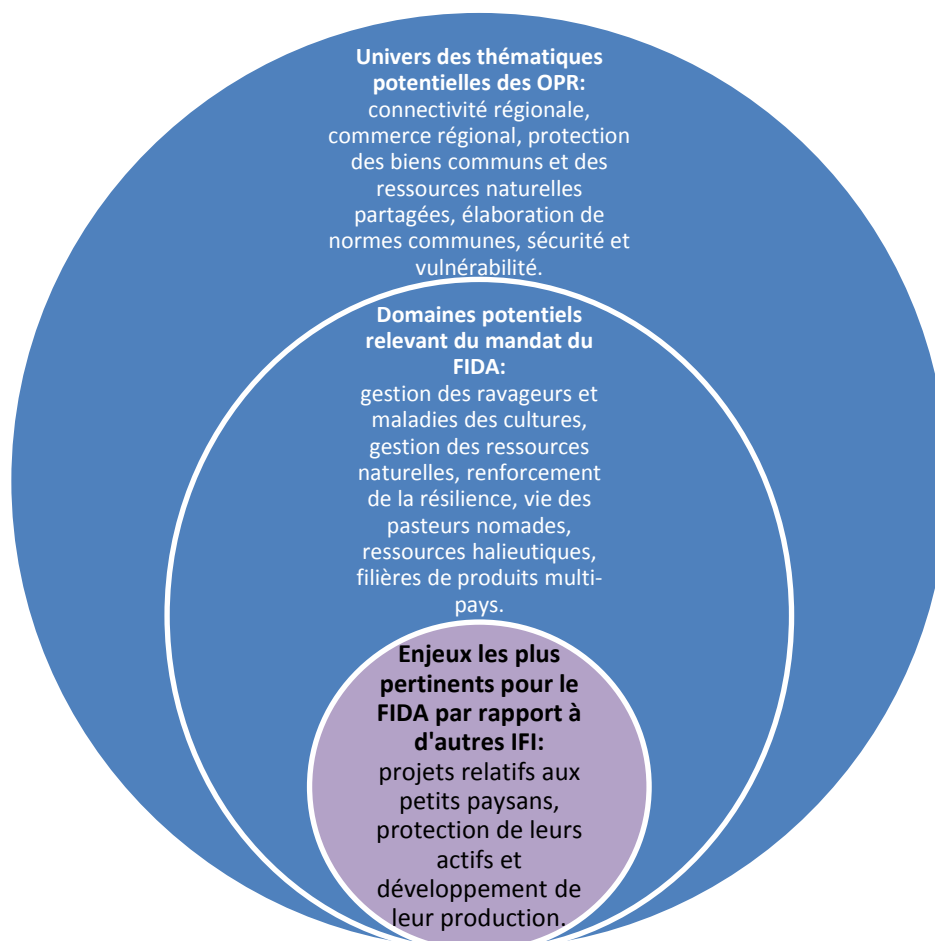
<sup>6</sup> Par exemple, le Programme d'appui aux organisations paysannes africaines, l'Alliance pour une révolution verte en Afrique et le Forum sur la révolution verte en Afrique.

<sup>7</sup> Par exemple, le projet de plateforme visant à fournir des services régionaux au programme pilote "Renforcer la durabilité et la résilience afin d'assurer la sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne – Une approche intégrée".

d'eau et des inondations, ainsi que la diffusion des espèces envahissantes et des ravageurs. Des ressources écologiques et naturelles telles que la biodiversité, la qualité de l'air et de l'eau, la disponibilité de l'eau, la fonctionnalité des sols et la stabilité du climat ont un important impact sur l'agriculture et les filières agricoles. Ces aspects ont, à leur tour, une incidence sur les objectifs de développement socioéconomique – sécurité alimentaire, sécurité sanitaire des aliments, viabilité rurale et bien-être animal. Il s'agit là de pistes à explorer pour des projets de développement rural transfrontaliers qui correspondraient au mandat du FIDA.

30. Le FIDA possède déjà une expérience de l'approche régionale dans le traitement des problèmes d'ordre climatique. Le programme sur la sécurité alimentaire financé par le FEM (note de bas de page 7), dirigé par le FIDA, a pour objectif de développer, dans 12 pays africains, l'adoption de systèmes de production améliorés et résilients offrant une sécurité alimentaire et une nutrition durables grâce à une gestion intégrée des paysages et à des filières alimentaires durables. Le FIDA a intégré au programme une composante régionale qui encourage la collaboration régionale et l'apprentissage Sud-Sud. Ce programme est un exemple reproductible de la manière dont le FIDA pourrait intervenir au niveau régional.
31. Le FIDA se concentrera sur l'appui aux OPR concernant des secteurs et des problèmes qui lui permettent d'exploiter son avantage comparatif et de compléter le travail d'autres IFI. Dans le graphique 2, le plus grand cercle représente tous les secteurs couverts par les OPR réalisées par d'autres IFI; le cercle intermédiaire indique les secteurs en rapport avec le mandat du FIDA; et le plus petit cercle couvre les aspects qui sont les plus pertinents au regard des avantages comparatifs du FIDA et qui complètent le mieux le travail d'autres IFI. C'est ce dernier groupe qui offrira le plus de candidats potentiels pour les OPR pilotes.

Graphique 2  
**Axes thématiques des OPR et mandat du FIDA**



## V. Quelle demande pour l'appui du FIDA à des opérations régionales?

32. Plusieurs domaines relevant du travail du FIDA pourraient bénéficier d'opérations régionales. Dans chacun de ces domaines, l'avantage comparatif du FIDA dans l'offre de solutions devra être comparé à celui d'autres institutions.
33. D'après les premières indications quant à la demande d'une OPR pilote, les exemples suivants illustrent les axes possibles d'intervention du FIDA sur la base d'une OPR<sup>8</sup>.
  - a) **Échanges agricoles en Asie du Sud.** Les échanges transfrontaliers de produits agricoles et l'appui à la logistique agricole pourraient figurer parmi les principaux domaines d'investissement du FIDA. Une opération régionale pourrait servir à renforcer, dans les opérations appuyées par le FIDA dans cette région, l'importance accordée à la commercialisation, spécialement pour faciliter le transport entre les différents pays de l'Association sud-asiatique pour la coopération régionale (ASARC). Cela aurait pour avantages non seulement de réduire le temps d'attente aux frontières, mais aussi d'harmoniser les critères de qualité, de faciliter le développement d'installations agrologistiques, et d'ouvrir la voie à la transformation de

<sup>8</sup> Les OPR pilotes devront être soumises à l'approbation du Conseil d'administration. Les exemples figurant dans la présente note ne sont donc présentés qu'à titre indicatif.

produits apportant davantage de valeur ajoutée, en réponse à la demande du marché régional.

- b) **Agriculture adaptée aux changements climatiques dans les Caraïbes.** Les petit États insulaires en développement, notamment dans les Caraïbes, sont particulièrement vulnérables aux chocs climatiques et économiques. Pourtant, ces États présentent aussi un important potentiel d'accroissement de la production de fruits et légumes, et de développement de la pêche, grâce à l'exploitation de friches agricoles et aquatiques. Cette évolution pourrait aussi atténuer le taux élevé de chômage des jeunes et d'émigration. Un programme axé sur l'agriculture intelligente face au climat et l'entrepreneuriat des jeunes dans les filières de l'agriculture et de la pêche pourrait rendre les emplois ruraux plus attractifs pour les jeunes grâce à l'utilisation de technologies innovantes, retenir les jeunes dans les zones rurales, et améliorer la qualité des régimes alimentaires locaux.
  - c) **Région des Grands Lacs en Afrique.** Il existe des possibilités de renforcer la gestion des ressources halieutiques dans les grands lacs d'Afrique, comme le lac Victoria et le lac Tanganyika. L'Organisation des pêches du lac Victoria, une instance spécialisée de la Communauté d'Afrique de l'Est, a déjà demandé des propositions d'opérations régionales, encore que financées par des dons.
  - d) **Troupeaux de bétail régionaux et pasteurs nomades.** Des projets financés par le FIDA pourraient contribuer à la gestion de l'important commerce transfrontalier de bétail (systèmes pastoraux en Asie du Sud-Est, en Afrique de l'Est et en Afrique de l'Ouest, par exemple) et de la transhumance en Afrique de l'Est, dans la Corne de l'Afrique et au Sahel.
34. La direction propose d'entreprendre une consultation approfondie afin de recenser des initiatives candidates pour des OPR pilotes. Cette consultation sera facilitée par la présence renforcée du FIDA sur le terrain, et conduite parallèlement aux discussions sur la programmation du SAFF, en vue de définir une ou plusieurs opérations pilotes d'ici la fin de 2018. Ce processus consistera notamment à repérer les opérations régionales menées par d'autres institutions et que le FIDA pourrait cofinancer, en faisant entendre le point de vue des petits exploitants dans la conception et la mise en œuvre de ces opérations.
35. D'autres IFI ont mis en place des mécanismes – comme des guichets spécialisés et des financements s'ajoutant aux allocations du SAFF – pour inciter les pays à s'attaquer aux questions régionales. Cette approche a éliminé, pour de nombreux pays, le dilemme du choix entre priorités régionales et nationales, et devra être examinée par le FIDA après la phase pilote.

## **VI. La démarche du FIDA dans la phase pilote et au-delà**

36. D'autres IFI, dont la Banque mondiale, ont élaboré leur approche des OPR au fil du temps, en apprenant de l'expérience. La direction du FIDA envisage une méthode du même ordre, consistant à évaluer l'expérience acquise au cours des opérations pilotes (sur la base de procédures provisoires) pour éclairer les futures directives opérationnelles. La marche à suivre proposée est décrite ci-dessous.
37. **Phase pilote et d'apprentissage.** La période couverte par FIDA11 (2019-2021) servirait de phase pilote et d'apprentissage, au cours de laquelle les instruments financiers actuels du FIDA seraient utilisés pour financer deux ou trois opérations régionales pilotes. Ces OPR pilotes seraient régies par des procédures intérimaires.

38. Les procédures intérimaires applicables aux OPR au cours de FIDA11 seraient fondées sur les étapes suivantes.
- a) **Recensement des opérations pilotes.** Afin de définir les opérations à conduire au cours de la phase pilote, les divisions régionales du FIDA assureraient la promotion du concept d'OPR auprès des pays emprunteurs pendant l'élaboration du programme de prêts et dons pour FIDA11. La gamme des possibilités inclurait l'option dans laquelle le FIDA assemble, en tant que chef de file, les financements requis, mais aussi la possibilité que d'autres IFI proposent des projets, auxquels le FIDA apporterait un cofinancement ainsi que le point de vue des petits paysans qui influencerait sur la conception.
  - b) **Conception des projets.** Les OPR du Fonds s'appuieraient sur les travaux et relations en cours avec les organisations régionales et les IFI. Il se pourrait que le processus de conception des OPR requière plus de temps que pour des opérations mono-pays, parce qu'il nécessite un degré élevé de participation à l'élaboration des politiques et de coordination entre les emprunteurs afin qu'ils s'entendent sur des objectifs communs, les modalités d'exécution et les délais. Les caractéristiques clés du processus de conception seraient principalement les suivantes.
    - i) Afin d'optimiser la conception et de traiter une OPR comme un unique projet intégré, le processus serait géré par un chargé de programme de pays ou directeur de pays, en coordination avec le chargé de programme de pays des autres pays participants.
    - ii) L'ensemble des politiques, procédures et processus d'examen du FIDA s'appliquerait à la conception des OPR, y compris sa nouvelle Matrice d'efficacité du développement et les évaluations de la gestion financière (voir l'appendice III pour plus de précisions). Ces politiques et procédures seraient applicables même dans le cas où le FIDA cofinancerait une OPR dont une autre institution serait chef de file.
    - iii) Le coût de la conception d'une OPR serait suivi de près afin qu'il reste comparable avec le budget d'une opération dans un seul pays. La décentralisation du FIDA faciliterait la coordination et l'engagement avec les partenaires tout au long du processus de conception d'une OPR. Des fonds supplémentaires à l'appui de la conception d'une OPR pourraient être recherchés auprès de cofinanceurs potentiels.
  - c) **Financement des OPR.** Le financement des OPR pilotes sur FIDA11 serait assuré au moyen des instruments financiers actuels du FIDA, que celui-ci soit chef de file ou cofinancier.
    - i) Allocation au titre du SAFP à chacun des pays participant à l'OPR: les pays participants pourraient choisir d'inclure la totalité ou seulement une partie de leur allocation nationale dans l'OPR<sup>9</sup>. En fonction des conditions de financement accordées à chaque pays, les allocations SAFP pourraient consister en des prêts (pour les pays classés "vert" et "jaune"), des dons à un pays spécifique (uniquement pour les pays "vert") ou des dons au titre du Cadre pour la soutenabilité de la dette

<sup>9</sup> Les opérations d'autres IFI proposant des OPR sont soumises à des plafonds qui limitent la part des allocations fondées sur la performance que les pays peuvent utiliser pour des opérations régionales. Ces plafonds varient entre 10% à la BAfD et 20% à la BAsD et à la Banque mondiale. L'une des justifications de ces plafonds est de faire en sorte qu'il reste des fonds disponibles pour les priorités nationales, spécialement dans les pays où les allocations sont peu élevées. Ces autres IFI, toutefois, allouent davantage de fonds au titre de la performance et financent habituellement plusieurs projets dans un même pays. Étant donné que, au FIDA, les allocations du SAFP sont moins élevées, il ne serait pas efficace de fixer des plafonds pour les OPR pilotes de FIDA11, parce qu'elles pourraient alors devenir trop petites. Cette question pourra être réexaminée si un guichet est mis en place pour proposer des financements complémentaires pour les OPR à un stade ultérieur.

(pour les pays "jaune" et "rouge")<sup>10</sup>. Pour les pays classés "vert", les dons spécifiques à un pays<sup>11</sup> pourraient être utilisés pour financer des activités en rapport avec une OPR, comme une coordination régionale accrue, une coopération Sud-Sud et triangulaire, une gestion des savoirs transfrontalière et d'autres activités à l'appui des efforts déployés par les pays dans le sens de l'intégration régionale.

- ii) Dons régionaux: la Politique du FIDA en matière de dons prévoit que les dons du FIDA doivent: i) apporter une contribution significative à un bien public national, régional ou mondial en rapport avec le mandat du FIDA; ii) se concentrer sur les interventions pour lesquelles le financement sous forme de dons offre clairement une valeur ajoutée et un avantage comparatif par rapport aux prêts ordinaires; iii) ne pas se substituer aux ressources ordinaires du budget administratif du FIDA. Les dons régionaux du FIDA sont soumis à un processus d'approbation concurrentiel et sont exécutés par des tiers (c'est-à-dire des entités non gouvernementales). Il est proposé que les dons régionaux soient utilisés pour financer des biens publics régionaux dans le cadre d'une OPR, ou pour financer des activités régionales qui renforceraient par ailleurs l'efficacité d'une OPR. Les dons viseraient explicitement à remédier à des problèmes situés hors du champ d'intervention de prêts d'investissement.
  - iii) Cofinancement additionnel et partenariats: conformément à la stratégie proposée par le FIDA en matière de cofinancement, la direction propose de recenser et de solliciter des sources additionnelles de financement en complément des ressources de base pour le financement d'OPR pilotes. Il s'agit notamment de ressources supplémentaires qui seraient mobilisées dans le cadre de la deuxième phase du Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne et des partenariats du FIDA avec le FEM et le Fonds vert pour le climat, y compris au titre de leur guichet régional. La direction tirera des enseignements des approches suivies avec le FEM pour relever les défis environnementaux régionaux et transfrontaliers, et obtenir des résultats.
  - iv) Le FIDA peut décider de cofinancer des OPR menées à l'initiative d'autres organisations. Dans de tels cas, le financement du FIDA serait axé sur des questions relevant de son mandat et accordé au moyen des instruments précédemment mentionnés.
- d) **Cadre juridique.** Il est proposé que chaque pays participant conclue un accord de financement distinct avec le FIDA, en prélevant sur son allocation au titre du SAFP. L'annexe 1 à l'accord de financement – description du projet et modalités d'exécution – préciserait comment les activités spécifiques au pays s'insèreraient dans le cadre plus large du projet régional. Les accords relatifs aux dons régionaux incluraient des dispositions claires précisant la manière dont les activités régionales seraient coordonnées avec les acteurs nationaux durant l'exécution de l'OPR.

<sup>10</sup> Les conditions de financement consenties à chaque pays sont régies par les Principes et critères applicables aux financements du FIDA et par les Modalités proposées pour l'application d'un cadre pour la soutenabilité de la dette au FIDA (EB/2007/90/R.2).

<sup>11</sup> Les dons spécifiques à un pays sont inclus dans les allocations nationales au titre du SAFP, et sont équivalents à 1,5% du programme de prêts et dons du FIDA. Seuls les pays classés "vert" (ne pouvant pas bénéficier de dons au titre du Cadre pour la soutenabilité de la dette) sont admis à recevoir ce type de don. Un don spécifique à un pays peut être: i) un don à l'appui d'une composante de projet financé par un prêt (dans le cadre d'un projet d'investissement); ou ii) un don autonome. Ces deux types de don spécifique à un pays pourraient être utilisés pour le financement d'OPR.

- e) **Négociation des accords de financement.** Avant le lancement des négociations officielles, le FIDA mènerait des consultations approfondies avec toutes les parties prenantes à une OPR dirigée par le FIDA pour s'assurer qu'elles sont d'accord avec les activités à réaliser dans chaque pays et à l'échelle régionale. L'annexe 1 à l'accord de financement – description du projet et modalités d'exécution – devrait inclure ce même type d'éléments. Le processus de négociation officiel se déroulerait séparément pour chaque instrument financier, sur la base de l'entente préalable quant à la description du projet et aux modalités d'exécution.
- f) **Conditions de financement.** Les conditions de prêt applicables seront celles accordées à chacun des pays emprunteurs.
- g) **Critères d'admissibilité.** L'admissibilité des secteurs et des types de projet aux OPR serait régie par la suite actuelle de politiques du FIDA tout comme les opérations menées dans un seul pays, à savoir la politique de ciblage, la politique de gestion des ressources naturelles et de l'environnement, et la politique du FIDA concernant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Toutefois, dans un souci d'efficacité du développement, une série particulière de critères d'admissibilité a été définie aux fins de la sélection des OPR pilotes sur FIDA11.
- i) Les OPR proposées doivent apporter la preuve crédible de leurs retombées régionales, produisant une efficacité et des résultats sur le plan du développement qui ne pourraient pas être atteints par une ou plusieurs opérations menées dans un seul pays à la fois.
  - ii) Les OPR pilotes sur FIDA11 concerneraient au moins deux pays, avec une certaine souplesse permettant des opérations dans un seul pays, mais avec un impact régional. Cette pratique correspond à la pratique d'organisations homologues.
  - iii) Les objectifs des OPR pilotes seraient alignés sur les objectifs des programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) des pays participants.
  - iv) Pour pouvoir financer une OPR, le FIDA devrait jouir d'un avantage comparatif certain par rapport à d'autres sources de financement. Il importe que ces opérations soient axées sur le mandat du FIDA, à savoir favoriser une transformation inclusive et durable du monde rural, à l'aide des enseignements tirés d'opérations similaires.
- h) **Programme de transversalisation.** Les OPR contribueraient au programme de transversalisation prévu pour FIDA11 au même titre que les opérations menées dans un seul pays, c'est-à-dire qu'elles devraient être sensibles aux enjeux nutritionnels, susceptibles de faire évoluer les relations hommes-femmes, axées sur la viabilité environnementale et favoriser systématiquement l'emploi des jeunes<sup>12</sup>.
- i) **Des synergies** seront recherchées au sein de la structure décentralisée du FIDA, en tirant parti des nouvelles plateformes régionales du Fonds et de l'approche régionale de l'exécution des programmes de pays.
- j) **Module d'apprentissage au niveau des projets.** Dans les opérations pilotes, on prêtera attention au suivi, à l'évaluation et à l'apprentissage, en prévoyant un financement adéquat pour tirer les enseignements de l'expérience. Au stade de la conception des OPR, on veillera à vérifier que les

<sup>12</sup> Une vue d'ensemble de l'engagement pris globalement au titre de FIDA11 afin d'intégrer, dans toutes les activités financées, les enjeux que sont la nutrition, l'égalité des sexes, les jeunes et le climat, est présentée au tableau 1 du Rapport de la Consultation sur la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (GC 41/L.3/Rev.1)



projets: i) formulent clairement une théorie du changement; ii) explicitent toute question à aborder par une future évaluation; iii) disposent d'une solide stratégie de collecte de données. À l'instar des opérations mono-pays, les OPR seraient analysées en regard du Cadre du FIDA relatif à l'efficacité en matière de développement.

- k) **Approbation.** Les OPR seraient présentées au Conseil d'administration pour approbation quel que soit le montant à financer. L'idéal serait que tous les accords de financement soient présentés simultanément au Conseil d'administration, bien que cela ne soit pas juridiquement nécessaire. Le FIDA agirait en coordination avec les pays emprunteurs et les bénéficiaires des dons pour que l'approbation des prêts et des dons soit bien synchronisée.
39. **Rapport de synthèse présentant les enseignements tirés.** À la fin de 2019 ou au début de 2020 (une fois que quelques OPR pilotes auront été conçues et que leur exécution aura débuté), le FIDA évaluera les avantages et les difficultés de cette approche afin d'estimer la demande future d'OPR de la part des pays emprunteurs. Les conclusions de cette évaluation seront résumées dans un rapport de synthèse qui sera soumis au Conseil d'administration. L'évaluation portera aussi bien sur les OPR dirigées par le FIDA que sur celles qu'il cofinance. Sur la base des conclusions de cette évaluation, la direction prendra une décision quant à la poursuite de l'élaboration d'une approche améliorée des OPR et à l'intégration de cette approche dans les services offerts par le FIDA.
40. **Évaluation de l'impact.** À l'achèvement des projets, au moins une OPR pilote sera soumise à une évaluation d'impact en bonne et due forme (bien que trop tardive pour informer une approche institutionnelle). On s'efforcera de comparer l'impact des OPR à celui des projets mono-pays du FIDA.
41. **Une approche améliorée des opérations de prêt régionales.** Sous réserve des conclusions de l'évaluation mentionnée ci-dessus, une approche améliorée des OPR sera inscrite au programme de la Consultation sur FIDA12, dont les travaux commenceront au début de 2020.
42. Comme dans les autres IFI, une approche améliorée comporterait probablement un guichet spécifique pour permettre aux pays d'avoir accès à des fonds en sus de l'allocation SAFP pour les OPR. Le programme de dons du FIDA sera réexaminé à ce moment-là pour déterminer si les dons régionaux devraient être renforcés ou si d'autres sources de dons devraient être mobilisées pour appuyer les OPR. Cette approche améliorée servirait aussi à déterminer s'il serait nécessaire, au-delà de la phase pilote, de formuler des politiques et stratégies spécifiques aux OPR, et de modifier des instruments juridiques ou des procédures applicables aux OPR<sup>13</sup>. Les directives relatives aux COSOP pourraient aussi être adaptées pour prendre en compte le programme d'intégration régionale, que les OPR pourraient contribuer à faire progresser.

<sup>13</sup> En vertu de l'Accord portant création du FIDA, le Fonds peut aussi octroyer des prêts à des organisations intergouvernementales auxquelles participent des États membres du FIDA. Dans ce cas, le FIDA peut exiger des garanties, gouvernementales ou autres. Le financement par l'intermédiaire d'organisations intergouvernementales fait partie des approches des opérations régionales qui pourraient être explorées dans le cadre de FIDA12 ou ultérieurement. Cette approche ne semble pas utilisable pour FIDA11, étant donné que le SAFP alloue actuellement des fonds à des pays, et non à des entités régionales.

## Key Features of Regional Lending Operations across IFIs

KEY FEATURES OF REGIONAL LENDING OPERATIONS ACROSS IFIs*				
	WB	IDB	AsDB	AfDB
<b>Program Launch</b>	2003 (for IDA countries as part of replenishment)	2005/2011	1994	1996 (formalized in 2000 framework)
<b>Strategy/Key Documents</b>	IDA Replenishment, mid-term reviews, and dedicated IDA reports on Regional Operations (2003-2018)	Grant financing only (2005); IDB Support to Global and Regional Integration in LAC (2010); Sector Strategy to Support Competitive Global and Regional Integration (2011) and 2012 Action Plan; Guidelines for the Classification and Validation of Operations Eligible for the GCI-9 Regional Cooperation and Integration Lending Priority (2013)	Regional Cooperation Policy (1994), Regional Cooperation and Integration Strategy (2006); Operational Plan for RCI (2016)	Economic Cooperation and Regional Integration Policy (2000); Regional Integration Strategy 2009-2012; Strategic and Operational Framework for Regional Operations (2008); Regional Integration Policy and Strategy 2014-2023 (2015)
<b>Corporate Priority</b>	Priority for IDA/ concessional financed countries	One of five strategic corporate priorities; target of 15% lending for Regional Operations (2011)	Emphasized in Strategy 2020 with lending target of 30% by 2020	Priority for ADF/ concessional financed countries
<b>Comparative Advantage</b>	Country and regional engagement dialogue underpinned by analytic work; leadership and convening power; experience with design of complex projects	Honest integration broker; access to regional networks and external resources; ability to bring together regional actors; high technical and operational standards; trusted partner; regional knowledge; regional ownership of IDB	Finance; knowledge; capacity building (for national and regional bodies); honest broker (catalyst and coordinator for regional cooperation and integration)	Leadership role for continental initiatives; knowledge broker and strategic partner for regional integration
<b>Defining Characteristics</b>	Spillover effects—generating positive externalities or mitigating negative ones across countries. Require a concerted action from a group of countries for all benefits to accrue	Cross-country focus; regional additionality; national subsidiarity; compensation of coordination failures	Direct or indirect cross-border economic, social or environmental net benefits	Benefits are superior to individual country operations or a multi-country operation; projects with regional impact and positive cross-border effects

	<b>WB</b>	<b>IDB</b>	<b>AsDB</b>	<b>AFDB</b>
<b>Number of Participating Countries</b>	Minimum 3 countries (2003); or 2 countries if one is FCS (2011); or single country project if deemed transformational (2014/15)	Single-country with regional spillovers, or multi-country.	Single-country with regional spillovers, or multi-country.	Single-or multiple country with cross-border benefits.
<b>Type of Instruments</b>	Investment Project Lending; grants	Regional policy-based lending and investment lending; grants	Investment lending; grants	Investment lending; grants
<b>Loan Structure**</b>	Both multiple single-country sequenced loans and multiple single-country coordinated loans	Predominantly one single country loan and multiple single-country sequenced loans	Predominantly multiple single-country sequenced loans and also one single-country loans	Predominantly one single country loan and multiple single-country sequences loans
<b>Dedicated/top up Funding</b>	Dedicated window for IDA countries; each RO funded with 1/3 PBA and 2/3 RO window. Cap of 20% annual PBA for ROs for small countries (2009); grant funding	Grant funding; launched in 2015 a modest set-aside for global and regional integration	Set-aside for ADF (concessional) countries; began with 5%, later raised to 10%, of overall ADF resources. 50% from PBA and 50% from set-aside. Ordinary Capital Resources (OCR), i.e. non-concessional, country set-aside introduced in 2015 with \$500 million pilot; grant funding	Dedicated envelope for concessional countries requiring 1/3 from PBA and 2/3 from dedicated RO envelope (with a 10% ceiling on PBA for small countries); grant funding
<b>Lending volumes</b>	\$14.1billion cumulative 2002-18	\$14.5billion for regional integration and \$103million for regional public goods	\$26billion 2003-14	\$3.8billion 2009-17
<b>Sector focus</b>	65-85% infrastructure; 7% agriculture	Primarily transport, energy and ICT; <1% agriculture	Primarily transport and power; 1% agriculture	Primarily infrastructure, with >50% transportation and energy; significant agriculture in early 2000s but since declined to 4%

	<b>WB</b>	<b>IDB</b>	<b>AsDB</b>	<b>AfDB</b>
<b>Evaluations</b>	The Development Potential of Regional Programs (2007); Approach Paper (2017) for evaluation of WBG support for fostering regional integration (evaluation forthcoming 2018)		Support for Regional Cooperation and Integration (2015)	Fostering Regional Integration in Africa: Evaluation for AfDB Multinational Operations 2000-2010 (2012)
<b>Evaluation Findings</b>	% satisfactory outcomes was higher for regional projects than overall average		Performance of RCI projects on average 81% successful compared with AsDB average of 61% and non-RCI of 59%	ROs rated satisfactory at 96% for relevance and 86% for effectiveness compared to 80% and 78% for single-country operations. 63% rated satisfactory for efficiency and sustainability compared to 46% and 56% for single-country operations

\* Each IFI has a specific name and acronym for its regional activities. The information in this table is culled from available documents, some of which have not been updated in recent years.

**\*\* Spectrum of Regional Operations (operational structures used in varying amounts by each IFI)**



**Challenges of Regional Lending Operations.** The challenges noted across the IFIs are relatively consistent, stemming from the technical complexity of the operations and the additional coordination and financing challenges inherent in multi-country operations. Challenges include:

- Lengthy timelines and higher project costs. One estimate<sup>14</sup> suggests that preparation and supervision costs for RLOs can be as much as 1.5 times that of single-country projects. Another estimate<sup>15</sup> suggests that RLOs are 73% more expensive to design and 36% more to supervise.
- ROs often generate very complex safeguard-related issues which require close and lengthy monitoring processes to ensure that affected people and concerned sites are dealt with in accordance to highest international standards.
- Procurement and financial management is complex, especially due to the number of counterparties involved.
- Additional support is needed for capacity building of both regional and national institutions.
- Risks from unexpected events (e.g. civil disturbance, political crises) in one or more countries can cause delays in the overall project.
- There is significant legal complexity, including multiple legal processes for each loan in a multicountry RO, which can delay project effectiveness and project start.<sup>16</sup>
- Donors wrestle with the complexities of supporting regional programs, and donor coordination and alignment issues are considerable.
- Regional institutions are key to implementing ROs but in many cases their political commitments have exceeded their capacity to deliver complex regional investment projects. The enabling environment for market integration is critical as is the framework for regional cooperation through eg Regional Economic Communities (SADC, SAARC, OECS) and sector/project specific regional institutions.
- Coordination between participating countries and regional organizations serving as implementing agencies can be challenging. Strong leadership is needed by national and regional champions as are strong and clear implementation and governance arrangements.
- Internally, the IFI business model remains a single-country operation model and is not well-adapted to the requirements of multi-country operations. This affects issues such as systems needed for tracking/monitoring regional projects, and how projects are rated upon completion.<sup>17</sup>

**Key lessons learned:** A number of lessons appear to emerge from the review of IFI experience, including: (i) defining and drawing on IFI comparative advantage and role for RLOs; (ii) country alignment and ownership; (iii) defining the role of regional organizations; (iv) timing and project duration; and (v) internal IFI capacity and resources.

<sup>14</sup> AfDB 2008 "Strategic and Operational Framework for Regional Operations", 2008

<sup>15</sup> WB "IDA14 Mid-term Review of the IDA Pilot Program for Regional Projects", Nov 2006

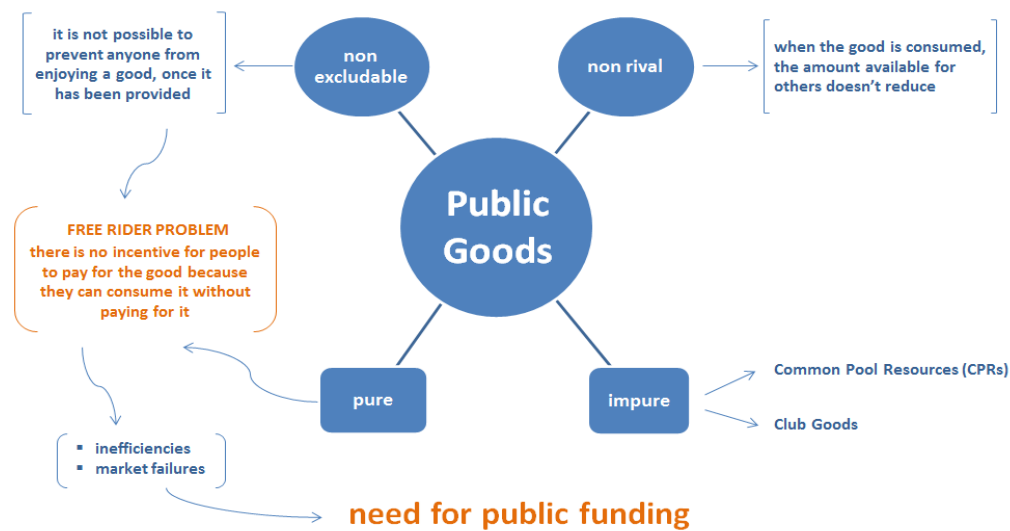
<sup>16</sup> Legal issues identified by the World Bank included: Agreeing on Protocols, International Legal Relationships Between Countries, Legal Status of the Regional Organization, Legal Covenants for Implementation, Assuring Commitment of Member States, Cross-effectiveness, and States under Provisional Status. See IDA14 Mid-term Review of the IDA Pilot Program for Regional Projects (Nov 2006).

<sup>17</sup> IFIs need to determine the weight of individual project ratings and how they affect the overall project rating. For instance, if the Completion Report for a four-country project suggests a Satisfactory in three countries but an Unsatisfactory in one country is the overall project rated Unsatisfactory?

## The Concept of Regional Public Goods

1. A good or service is defined as "public" when it satisfies the two criteria of being non-rival and non-excludable.<sup>18</sup>
  - a) **Benefits are non-rival** when each individual's consumption of such a good leads to no subtraction from any other individual's consumption;
  - b) **Benefits are non-excludable** when they are available to all would-be consumers once the good is supplied and it is infeasible to price units of a good in a way that prevents those who do not pay from enjoying its benefits.
2. These two properties of pure public goods give rise to market failures that may require either government provision or some form of cooperation among the benefit recipients. Non-exclusion results in a market failure because a provider cannot keep non-contributors from consuming the good's benefit (the *free rider problem*). Once the public good is provided, consumers have no incentive to contribute because their money can purchase other goods whose benefits are not freely available. Thus, the public good will be either undersupplied or not supplied. Benefit **non-rivalry** means that extending consumption to additional users results in a zero marginal cost. Exclusion based fees are inefficient because some potential users, who derive a positive gain, are denied access even though it costs society nothing to include them.

Figure 1  
The nature of Public Goods



3. Pure regional public goods are those services or resources whose benefits are shared by countries in a region and that satisfy the two above-mentioned conditions (non-rivalry and non-excludability). For purely public regional public goods, intervention by a global institution, regional organization, or other collective is required for provision.

<sup>18</sup> The theory of public goods was first postulated by Paul Samuelson in "The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, November 1954.

Figure 2  
Public Goods and their provision level



4. Regional efforts produce regional public goods (RPGs), and therefore are subject to the *free-rider problem* of financing public goods (and to market failures). Except for the largest countries, which have an incentive to supply themselves with these regional public goods, countries may seek to benefit from the investment of others.
5. The under provision of RPGs is related to the reluctance of countries to devote their national resources to supranational projects whose spill-overs are often not clearly identifiable, nor quantifiable. In many cases, in fact, the RPG itself does not generate direct revenues, but it only has an indirect positive influence. It is precisely here that a Regional or a Multilateral Development Bank (MDB) has a major opportunity to step in, since it can both coordinate as well as contribute to the financing of these essential regional capacities. To effectively exercise a leadership role, MDBs need to develop mechanisms for financing RPGs that do not depend solely on individual country borrowing decisions.<sup>19</sup>

#### Regional Public Goods in Agriculture

6. Apart from tradable commodities, such as food, fibre and fuel, agriculture also provides non-commodity outputs. The former production outputs are usually defined as the agricultural economic function. In contrast, the latter are referred to as environmental and social externalities of agriculture, which include agricultural landscapes, farmland biodiversity, water quality, water availability, soil functionality, climate stability (greenhouse gas emissions, carbon storage), food security, food safety, rural viability and farm animal welfare. Agricultural activities impact upon environmental functions, such as soil function, water purity, air quality, landscapes and biodiversity, resulting in either positive externalities (public goods) or negative externalities (public bad).<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Pingali, P. and Evenson, R., *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 4, North Holland, Elsevier 2010, p. 3582-3583.

<sup>20</sup> Chen, Q., Sipiläinen, T. and Sumelius, J., "Assessment of Agri-Environmental Externalities at Regional Levels in Finland", *Sustainability*, n. 6, 2014.

## **Audit and Financial Management in Regional Lending Operations**

### **Financial Management Assessment**

1. Effective oversight and governance of IFAD's financial resources is vital to the Funds' ability to achieve its objectives and to be accountable to its stakeholders. In accordance with IFAD policies and procedures, the proceeds of IFAD financing can be used solely for the purposes intended under the financing agreements.
2. The purpose of this annex is to set some of the principles of financial management arrangements in RLOs. The non-country regional grants financial management requirements are covered by the existing grant procedures.
3. IFAD's Financial Management Services Division (FMD) will be responsible for carrying out a Financial Management assessment and associated risk for each participating country and proposed Project Implementation Units (PIUs) involved in the management of RLOs. The assessment will be performed in accordance with the risk based approach as documented in IFAD's Financial and Administrative Manual.
4. The assessment will also consider the degree of adequacy and efficiency in the following areas: (i) staffing and organisational structures; (ii) budgeting (systems of annual budget preparation and execution); (iii) funds flow and disbursement arrangements; (iv) internal control; (v) accounting systems, policies and procedures; (vi) reporting and monitoring; (vii) internal audit; and (viii) external audit arrangements.
5. As part of the financial management assessment, the opportunity to use country systems will be evaluated and promoted where appropriate standards exist<sup>21</sup>.

### **Interim Financial Reports**

6. Unaudited Interim Financial Reports (IFRs) will be required to be submitted to IFAD by each participating country individually. The content and format of IFRs will be prepared in accordance with IFAD Handbook for Financial Reporting and Auditing of IFAD-financed Projects. The opportunity to prepare and present to IFAD consolidated IFRs will be evaluated during design, and the relevant roles and responsibilities among participating countries will be identified and agreed.
7. The frequency of submission and period covered by IFRs, as well as any additional requirement to the minimum content of IFRs will be determined at the design stage in consultation with the participating countries. The requirements relating to the IFRs will be established in the respective financing agreements and/or letters to borrower/recipient.

### **Annual project financial statements and external audit arrangements**

8. Borrowers/recipients of participating countries will be required to submit to IFAD unaudited and audited project-specific financial statements annually, within four months and six months respectively from the end of the fiscal year. Each participating country under RLOs will prepare and deliver separate unaudited and audited financial statements. The opportunity to prepare and present to IFAD

---

<sup>21</sup> IFAD has a strong commitment in the context of the Accra Agenda for Action to use country systems when appropriate standards exist



consolidated unaudited and audited financial statements will be evaluated, based also on the nature of underlining operations of the RLOs, during the design phase, and the relevant roles and responsibilities in this respect among participating countries will be identified and agreed, including the appointment of the auditor and the payment of its services.

9. The individual project's financial statements to be delivered by each participating country will be prepared in accordance with acceptable accounting standards<sup>22</sup> to IFAD. An alignment of the accounting standards adopted for preparation of individual financial statements will be encouraged.
10. In the event that a project's consolidated financial statements are prepared, a unified accounting standard acceptable to IFAD will be adopted for preparation of the individual and consolidated financial statements, and similarly for the auditing standards to be adopted for conducting the external audit.
11. The financial statements reporting period is generally twelve months and it expected to coincide with the participating countries' fiscal years. In the case of consolidated financial statements, an alignment of the reporting period will be determined in consultations with participating countries during the design.
12. As a general principle for RLOs, IFAD will require the use of consolidated IFRs, unaudited and audited financial statements whenever feasible and in agreement with participating countries.

#### **Disbursement performance**

13. The implementation of RLOs may be affected by the increased complexity of the projects, which could potentially result in slow disbursements and/or the need to extend the implementation period beyond the original time-frame. This risk will have to be taken into account during design and close monitoring and support will be required during implementation. In this respect, lesson learnt from the RLOs pilots will be documented as part of the findings which will presented to Executive Board.

#### **Supervision and implementation support**

14. FMD will carry out annual supervision missions and implementation support missions as required to identify risks and mitigation measures, follow-up on actions needed as appropriate and support the project management to ensure that effective financial management arrangements are in place. The learning from the pilot phase of RLOs will be documented and relevant procedures will be updated to incorporate lessons learnt and best practices as appropriate.
15. Similar to the arrangements indicated in paragraph 38b.a of the concept note, RLOs will ideally be managed by one IFAD Finance Officer, in coordination with the other IFAD Finance Officers assigned to countries participating in the RLOs.

---

<sup>22</sup> As per IFAD Handbook for Financial Reporting and Auditing of IFAD-financed projects

Cote du document: EB 2018/125/R.7/Add.3  
Point de l'ordre du jour: 3 e) i)  
Date: 8 novembre 2018  
Distribution: Publique  
Original: Anglais

**F**

Investir dans les populations rurales

## Note conceptuelle sur les opérations de prêts axés sur les résultats

### Note pour les représentants au Conseil d'administration

#### Responsables:

#### Questions techniques:

**Ruth Farrant**  
Directrice de la  
Division des services de gestion financière  
téléphone: +39 06 5459 2281  
courriel: r.farrant@ifad.org

**Jill Armstrong**  
Directrice par intérim de la Division  
des politiques et des résultats opérationnels  
téléphone: +39 06 5459 2324  
courriel: j.armstrong@ifad.org

**Lisandro Martin**  
Directeur de la  
Division Afrique de l'Ouest et du Centre  
téléphone: +39 06 5459 23 61  
courriel: lisandro.martin@ifad.org

#### Transmission des documents:

**Deirdre McGrenra**  
Chef de l'Unité  
des organes directeurs  
téléphone: +39 06 5459 2374  
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration – Cent vingt-cinquième session  
Rome, 12-14 décembre 2018

---

Pour: **Information**

## Table des matières

<b>Sigles et acronymes</b>	<b>ii</b>
<b>Recommandation</b>	<b>1</b>
<b>I. Contexte et justification des prêts du FIDA axés sur les résultats</b>	<b>2</b>
<b>II. Financement axé sur les résultats: concepts et pratique</b>	<b>3</b>
A. La gamme des mécanismes	3
B. IFI: financement axé sur les résultats mettant l'accent sur les projets et les programmes	4
C. Observations sur le financement axé sur les résultats en rapport avec l'agriculture	7
<b>III. Application au FIDA et activités pilotes potentielles</b>	
A. Avantage comparatif du FIDA	7
B. Expressions de la demande des emprunteurs	11
C. Processus de sélection des activités pilotes	12

### Appendice

**RBF: the spectrum of the mechanism, experiences of other IFIs, lessons learned and focus on agriculture**

## **Sigles et acronymes**

AFP	Accord fondé sur la performance
BAsD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
FAR	Financement axé sur les résultats
FIDA11	Onzième reconstitution des ressources du FIDA
FIPS	Démarrage plus rapide de l'exécution des projets
IFI	Institution financière internationale
ILD	Indicateur lié au décaissement
MFF	Mécanisme flexible de financement
PAR	Prêts axés sur les résultats
PforR	Programme pour les résultats
S&E	Suivi-évaluation

## Recommandation

En exécution de l'un de ses engagements au titre de la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11), le FIDA élaborera une proposition d'activité pilote dans le domaine des prêts axés sur les résultats (PAR), à soumettre à l'examen du Conseil d'administration. Diverses formes de financement axé sur les résultats sont utilisées depuis de nombreuses années par divers acteurs et institutions de développement. Le FIDA s'inspirera de cette expérience pour explorer les options qu'il pourrait adopter à l'avenir. Le Groupe de travail sur le cadre de transition est invité à examiner et entériner la justification de l'introduction des PAR au FIDA, ainsi que la proposition de phase pilote telle qu'elle est précisée ci-dessous. Les activités pilotes seront soumises au Conseil d'administration pour approbation durant la période de FIDA11. Cette proposition initiale comprend les éléments suivants:

**Activités pilotes pour une gamme de mécanismes des PAR:** le FIDA tirera parti des expérimentations relatives à différents types de PAR pour en tirer des enseignements quant à ceux qui conviennent le mieux à ses capacités et à ses avantages comparatifs. La présente note conceptuelle décrit les grandes lignes des deux principaux types de PAR entrepris par d'autres institutions financières internationales (IFI): PAR relatifs à un projet et PAR programmatiques. Il est proposé que le FIDA introduise au moins un de chacun des types de PAR durant la phase pilote.

**Activités pilotes dans des domaines spécifiques:** les expériences menées à ce jour ont été assez limitées en matière de PAR relatifs à un projet et de PAR programmatiques dans le secteur agricole. Les domaines potentiels sur lesquels pourrait se focaliser une activité pilote du FIDA pour un PAR axé sur un projet pourraient inclure: i) les services publics aux agriculteurs, comme les services de vulgarisation (par exemple assistance à l'établissement de plans d'entreprise) et les services d'infrastructure (par exemple irrigation); et ii) les programmes d'incitation à un changement de comportement des petits exploitants agricoles (par exemple conversion de la production, liée à l'adaptation aux changements climatiques). Le FIDA sera encouragé à explorer d'autres domaines pour la conduite d'activités pilotes pour les PAR relatives à un projet. Les domaines potentiels sur lesquels focaliser une activité pilote du FIDA pour un PAR programmatique pourraient inclure l'appui aux autorités centrale, provinciales et locales, dans le cadre d'un programme plus général conduit par le gouvernement.

**Partenariats durant la phase pilote:** il est suggéré, dans la proposition, que le pilotage initial du FIDA concernant les PAR programmatiques soit entrepris en partenariat avec une IFI ayant l'expérience de ce type de PAR, en tirant parti des évaluations techniques pour l'utilisation de systèmes nationaux entreprises dans le cadre des PAR programmatiques. Le FIDA peut, en sa qualité de cofinanceur, examiner ces évaluations. Cette approche lui permettra aussi de développer progressivement les compétences requises, tant au siège que sur le terrain, portant sur tous les aspects des PAR, y compris les discussions avec le gouvernement, la conception, la supervision et le suivi.

**Détermination des opérations pilotes:** le FIDA entreprendra un processus de sélection impulsé par la demande, et les divisions régionales assureront la promotion du concept de PAR parmi les pays emprunteurs. Il est proposé que le FIDA entreprenne au moins deux ou trois activités pilotes (représentant un modeste pourcentage du programme annuel d'approbation de projets) sur une période de six ans. Cela permettra une évaluation minutieuse du processus des PAR à la fin de la période pilote.

**Financement des opérations pilotes:** les opérations pilotes des PAR seront financées en totalité ou en partie sur l'allocation attribuée à chaque pays participant au Système d'allocation fondé sur la performance, conformément aux conditions établies pour chaque catégorie de pays. Des ressources administratives supplémentaires seront affectées à la conception, l'exécution et l'évaluation des opérations pilotes.

**Durée des opérations pilotes:** la phase pilote sera limitée dans le temps et conçue comme une activité d'apprentissage. Sur la base de l'expérience d'autres IFI, il est proposé que les activités pilotes s'étendent sur une période d'au moins six ans pour que l'on puisse disposer d'une expérience suffisante pour entreprendre une autoévaluation de la conception, de l'exécution et des résultats, avec un examen à mi-parcours des activités pilotes pour une évaluation des enseignements tirés après trois ans.

**Approbation du Conseil d'administration:** la proposition suggère que les PAR du FIDA ne soient pas guidés par une nouvelle politique; des orientations provisoires seraient au contraire fournies pour la conception et l'exécution des opérations pilotes. Il est également suggéré, dans la proposition, que le lancement des activités pilotes soit accompagné d'une indication des éventuelles dérogations qui devraient être consenties à une quelconque politique et que devrait approuver le Conseil d'administration. Chaque projet pilote sera également soumis à l'examen et à l'approbation du Conseil d'administration.

## Note conceptuelle sur les opérations de prêts axés sur les résultats

### I. Contexte et justification des prêts du FIDA axés sur les résultats

1. **Le FIDA est actuellement limité par la panoplie de ses produits de prêt.** À la différence d'autres IFI qui disposent d'une plus large gamme d'options, le FIDA n'a à l'heure actuelle qu'un seul instrument de prêt. Avec l'intérêt croissant accordé à la concertation sur les politiques et à l'établissement de partenariats, le FIDA relève son profil pour participer, à un niveau plus élevé, à la réforme des politiques et des institutions. Élaborer un mécanisme de prêt pour cibler le financement du FIDA sur l'obtention de résultats concrets et élargir la portée de ce financement afin d'inclure des domaines essentiels pour la réalisation de programmes agricoles gouvernementaux de plus grande ampleur pourraient permettre au FIDA d'atteindre un niveau supérieur.
2. **Le cadre de transition du FIDA requiert une meilleure adaptation des produits du FIDA à ses États membres.** Le FIDA a conçu un itinéraire pour que la transition des pays emprunteurs s'effectue de manière prévisible et durable. Il envisage également un FIDA capable de répondre aux emprunteurs et à leur demande d'un nombre accru d'outils, et d'offrir plus de souplesse dans son appui. À cette fin, le FIDA devra adapter son appui aux États membres sur une base différenciée, comme le reconnaît le modèle opérationnel renforcé pour FIDA11.
3. **En exécution de l'un de ses engagements au titre de FIDA11, le FIDA conduira des opérations pilotes de PAR.** Aux termes de l'engagement pris au titre de FIDA11, le FIDA pilotera des produits diversifiés adaptés aux différentes situations nationales, notant qu'il élaborera "une proposition visant à piloter des prêts axés sur les résultats à soumettre à l'attention du Conseil d'administration"<sup>1</sup>. L'évaluation au niveau de l'institution de l'architecture financière du FIDA<sup>2</sup> a également souligné que les PAR figurent parmi les éléments prioritaires à ajouter à la liste des produits du FIDA.
4. **Le FIDA vise à accroître l'efficacité de ses activités de prêt et de ses activités hors prêts.** La performance d'ensemble du FIDA en matière de financement de projets par des prêts est bonne, les notes agrégées étant "plutôt satisfaisantes", mais il a aussi l'ambition d'améliorer cette performance. Les rapports annuels sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) de 2016 et 2017 suggèrent que l'adoption d'approches plus stratégiques, le renforcement de la coordination avec d'autres partenaires et une focalisation accrue sur le développement institutionnel sont des éléments clés pour une efficacité accrue du FIDA. Le FIDA s'engage désormais dans des activités allant au-delà des prêts à des projets, et notamment la concertation sur les politiques, la gestion des savoirs et l'établissement de partenariats. Ces activités ont également été jugées "plutôt satisfaisantes" au cours des dernières années, et il existe un désir similaire d'amélioration de cette performance. Des efforts sont actuellement déployés pour renforcer les liens qui rendent possible le flux de savoirs entre les unités de gestion de projet et le gouvernement et les autres parties prenantes; reproduire à plus grande échelle les expériences réussies et les résultats positifs au niveau des projets; appuyer de manière plus générale la concertation sur les

<sup>1</sup> Voir GC 41/L.3/Rev.1, Rapport de la Consultation sur la Onzième reconstitution des ressources du FIDA, engagement 3.6, mesure contrôlable 36.

<sup>2</sup> Voir EC 2018/101/W.P.5.

politiques et l'établissement de partenariats; et améliorer les liens entre les activités de prêt et les activités hors prêts. Le renforcement des activités hors prêts serait également essentiel pour tout engagement programmatique dans les PAR.

5. **Les PAR ont le potentiel de reproduire à plus grande échelle et d'accroître l'impact du FIDA.** L'introduction de l'approche des PAR offre, pour le FIDA, une possibilité de mettre davantage l'accent sur les résultats et sur un impact de niveau plus élevé. Dans les PAR relatifs à un projet comme dans ceux relatifs à un programme, ce type de mécanisme peut tirer parti de l'expérience acquise par le FIDA aux côtés des petits exploitants agricoles et des peuples autochtones, et reproduire à plus grande échelle l'impact en matière de développement parmi ces groupes.

## II. Financement axé sur les résultats: concepts et pratique

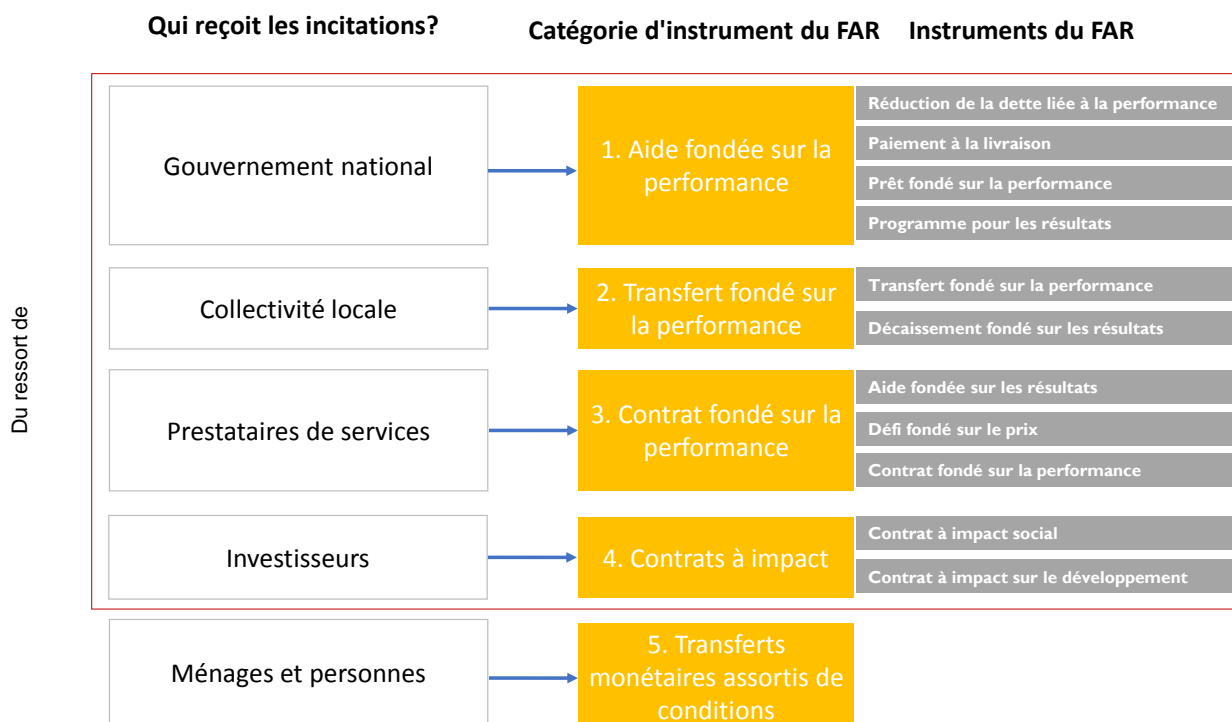
### A. La gamme des mécanismes

6. **Au cours des 20 à 30 dernières années, le financement axé sur les résultats (FAR) a connu une importante expansion<sup>3</sup>.** Bien qu'il n'existe pas de définition généralement acceptée du FAR, la plupart des institutions se rallient au point de vue de la Banque mondiale selon lequel il s'agit d'un "terme générique désignant tout programme ou intervention qui offre une récompense après la vérification crédible et indépendante d'un résultat obtenu". Il y a donc une différence par rapport aux projets ou aux prêts d'investissement plus traditionnels dans le cadre desquels des fonds sont décaissés en rapport avec des dépenses admissibles spécifiques.
7. **Une gamme d'instruments et de modalités de FAR a été élaborée pour prendre en compte les différents financeurs, encourager divers types d'agents et financer différents types de résultats tout au long de la chaîne de résultats.** Les instruments de FAR peuvent être répartis en cinq grandes catégories en fonction de l'identité de l'agent qui reçoit les encouragements, depuis l'aide fondée sur la performance lorsque cet agent est le gouvernement d'un pays jusqu'aux transferts monétaires assortis de conditions, dans lesquels les agents encouragés sont des ménages ou des personnes, avec différentes catégories d'instruments et d'agents entre les deux (voir la figure 1).

---

<sup>3</sup> Les partenaires du développement utilisent le plus fréquemment l'expression "financement axé sur les résultats", qui inclut aussi bien les prêts que les dons.

Figure 1  
Typologie simplifiée du FAR



Source: Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (juin 2018).

8. **Les IFI ont évolué dans une double direction: financement davantage axé sur les résultats et plus programmatique dans le cadre de leurs efforts en matière d'efficacité de l'aide.** Les IFI et autres partenaires du développement ont de plus en plus expérimenté divers instruments de FAR et d'autres modalités pour mieux refléter les principes de l'appropriation par les pays, d'alignement des donateurs sur les stratégies nationales, d'utilisation des systèmes nationaux, de coordination des donateurs et de responsabilité mutuelle (voir l'appendice). Les IFI ont commencé leur expérimentation par des modalités davantage axées sur les projets, dans la limite de l'instrument qui consiste à lier les décaissements aux dépenses. Au fil du temps, les IFI ont inclus davantage de modalités de FAR de nature programmatique, comme le programme pour les résultats (PforR), instrument de financement de la Banque mondiale, et des instruments similaires de banques régionales de développement qui appuient les programmes gouvernementaux et l'utilisation et le renforcement des systèmes nationaux.
- B. IFI: financement axé sur les résultats mettant l'accent sur les projets et les programmes**
9. **Dans le cadre du financement de projets ou d'investissements, les IFI expérimentent depuis un certain temps diverses modalités de FAR.** Ces modalités comprennent l'aide fondée sur les résultats, les transferts monétaires assortis de conditions, les approches sectorielles et les prêts d'investissement avec des indicateurs liés au décaissement (ILD). Les FAR ont été utilisés comme instruments de financement de projets ou d'investissements dans de nombreux secteurs et pays. Les données factuelles sur l'efficacité des approches de FAR axées sur les projets sont encore émergentes, mais les indications préliminaires sont encourageantes.
10. **Quatre IFI ont élargi leur gamme d'instruments de prêt pour y inclure le FAR programmatique.** Elles ont mis en place des instruments de FAR entièrement nouveaux axés sur les programmes, qui comblent un vide entre les

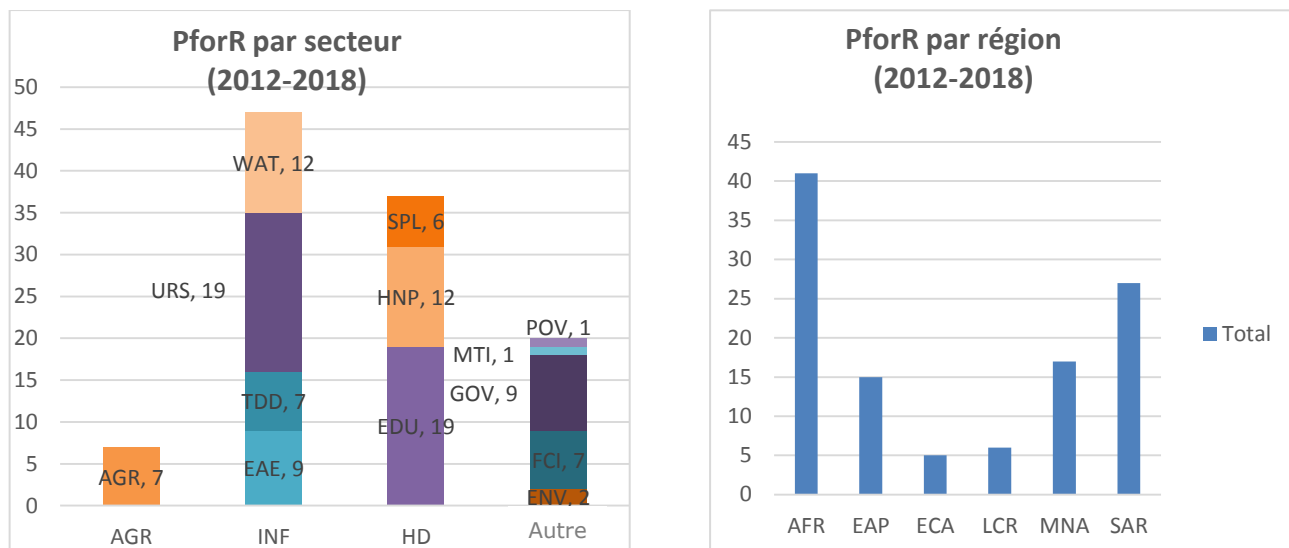


opérations d'appui aux projets et d'appui aux politiques. La Banque mondiale a mis en place le PforR en 2012; la Banque asiatique de développement (BAsD) a mis en place un nouvel instrument de PAR en 2013 avec une phase pilote de six ans; la Banque interaméricaine de développement (BID) a mis en place en 2016 un nouvel instrument de prêt fondé sur les résultats (PFR), également avec une phase pilote de six ans; et la Banque africaine de développement (BAfD) a mis en place un nouvel instrument de FAR à la fin de 2017. Dans tous les cas, l'approbation par le Conseil de la mise en place des nouveaux instruments et des politiques et procédures associées a été nécessaire. Comme pour le FAR axé sur les projets, il est encore trop tôt pour avoir la certitude de l'efficacité et de l'efficacité de ces nouveaux instruments, mais les premiers examens (de la Banque mondiale et de la BAsD) sont encourageants.

11. **Les caractéristiques de ces nouveaux instruments de prêt sont très similaires.** Le FAR, dans le cadre d'opérations axées sur les programmes, a déjà été utilisé dans plusieurs secteurs et pays (voir la figure 2). On peut citer parmi ces caractéristiques:

- le financement et la contribution au renforcement des programmes de développement des emprunteurs avec des résultats clairement définis;
- le décaissement dépendant des résultats et des indicateurs de performance, et non des intrants;
- l'accent mis sur le renforcement des institutions, de la gouvernance, des capacités et des systèmes essentiels pour que les programmes atteignent les résultats escomptés et puissent être maintenus;
- la garantie que le financement des partenaires du développement est utilisé de manière appropriée et que l'impact environnemental et social des programmes est correctement pris en compte; et
- l'amélioration de la capacité des organisations de développement de mettre en commun leurs ressources et de se concentrer directement sur le renforcement des capacités.

Figure 2  
Répartition sectorielle et régionale du portefeuille de PforR de la Banque mondiale



Source: base de données de la Banque mondiale sur le PforR (2018).

*Note pour la figure de gauche:* AGR = agriculture; INF = infrastructure; HD = développement humain; WAT = eau; URS = développement urbain, rural et social; TDD = transport et développement numérique; EAE = énergie et autres activités; SPL = protection sociale et travail; HNP = santé, nutrition et population; EDU = éducation; POV = pauvreté; MTI = macroéconomie, échanges et investissement; GOV = gouvernance; FCI = compétitivité et innovation financières; ENV = environnement.

*Note pour la figure de droite:* AFR = Afrique; EAP = Asie de l'Est et Pacifique; ECA = Europe et Asie centrale; LCR = Amérique latine; MNA = Moyen-Orient et Afrique du Nord; SAR = Asie du Sud.

12. **Les pays évoluent vers des approches davantage axées sur les résultats, et les partenaires du développement s'inspirent des enseignements tirés.** De nombreux pays, dans différentes régions et avec différents niveaux de revenu, saisissent actuellement l'occasion de mettre davantage l'accent sur les résultats dans leurs propres projets et programmes. Cela suppose, de la part des gouvernements et d'autres organismes d'exécution, un engagement à agir de manière fondée sur la performance et axée sur les résultats, et à développer les nouvelles capacités qu'exige cette évolution. Un certain nombre d'enseignements ont pu être tirés de l'expérience acquise à ce jour en matière de FAR, qu'il soit axé sur les projets ou les programmes, et notamment les suivants:
- Des évaluations préalables de la situation du pays, du secteur et du projet sont nécessaires pour déterminer si les résultats à atteindre sont clairement définis, quels changements de comportement sont nécessaires pour atteindre ces résultats et quels acteurs doivent y participer et être encouragés.
  - Le développement d'une opération de FAR nécessite un dialogue constant avec les homologues gouvernementaux sur les chaînes de résultats – activité-produits-résultats intermédiaires-résultats finaux –, sur le choix des indicateurs et sur les structures de paiement qui déterminent les flux de fonds.
  - Une formation supplémentaire et un partage accru des savoirs pour la direction et le personnel sont nécessaires afin de développer une compréhension de la gamme des dimensions du FAR; des orientations supplémentaires et, dans certains cas, de nouvelles politiques et procédures sont également nécessaires.

## C. Observations sur le financement axé sur les résultats en rapport avec l'agriculture

13. **À ce jour, l'application du FAR dans le secteur agricole a été limitée, mais elle est néanmoins en augmentation.** Plusieurs facteurs spécifiques au secteur agricole présentent des difficultés pour le FAR: les résultats (comme les niveaux de production et les revenus que tirent les petits exploitants de leur production agricole) peuvent être très variables dans le temps et sensibles aux chocs externes, et il y a un risque considérable d'erreurs de mesure. Par rapport aux autres secteurs, le FAR dans l'agriculture exige une focalisation accrue sur les incitations financières et les décaissements ainsi que davantage d'indicateurs de produit et de résultats intermédiaires (plutôt que les résultats finaux), y compris ceux qui mettent l'accent sur le renforcement des institutions et des systèmes, et les réformes.
14. L'encadré 1 résume les domaines du secteur agricole où un appui du FAR pourrait être couronné de succès.

### Encadré 1

#### Domaines de focalisation du FAR dans le secteur agricole

**Le FAR axé sur les programmes (sur la base de l'expérience du PforR)** met l'accent sur les changements institutionnels, les réformes et les investissements: les programmes PforR spécifiques à l'agriculture et d'autres FAR axés sur les programmes traitent du renforcement des institutions et des systèmes dans tout un éventail de services agricoles: recherche et vulgarisation; développement de l'irrigation; gestion des terres; organisations paysannes; commercialisation; services financiers; planification agricole; gestion; réglementation; et suivi-évaluation (S&E). Les PforR qui se concentrent sur les aspects plus généraux du développement rural et de la réduction de la pauvreté comportent aussi un fort accent sur le développement des infrastructures et, dans certains cas, sur la fourniture de services sociaux. Le FAR axé sur les programmes a un fort potentiel de renforcement de la planification et de l'exécution, par les pouvoirs publics, des programmes de dépenses publiques dans le secteur agricole. Cela est en harmonie avec le rôle du FIDA dans l'utilisation des dépenses publiques pour le suivi du niveau et de la qualité de ces dépenses pour les programmes stratégiques essentiels pour les petits exploitants.

**Le FAR axé sur les projets**, en revanche, cible souvent un groupe spécifique de bénéficiaires. On peut citer par exemple:

- les subventions versées à des groupes d'agriculteurs qui mettent en œuvre avec succès des investissements dans la gestion des terres et l'irrigation;
- les dons fondés sur la performance, octroyés aux coopératives de producteurs et aux petites et moyennes entreprises (PME) dont les plans d'entreprise pour le développement du marché ont été approuvés et ont obtenu un financement;
- les accords fondés sur la performance conclus avec des institutions financières dont les décaissements sont liés à des résultats identifiés conjointement (en rapport avec la sensibilisation de groupes particuliers d'agriculteurs, la qualité du portefeuille, etc.); et
- les incitations économiques à des acteurs privés concurrents pour la mise au point et l'adoption de nouvelles technologies agricoles.

## III. Application au FIDA et activités pilotes potentielles

### A. Avantage comparatif du FIDA

15. **La focalisation du FIDA sur les petits exploitants agricoles peut faire évoluer le paradigme de la prestation des services gouvernementaux au niveau local.** Parmi les nombreux domaines d'appui au secteur agricole, l'avantage comparatif du FIDA réside dans l'accent qu'il met sur les petits agriculteurs et les communautés rurales et dans sa capacité à les relier, par le biais de l'appui aux filières, à des marchés de plus grande taille. Le FIDA est particulièrement reconnu pour son ciblage des segments les plus pauvres du secteur agricole dans les zones géographiquement éloignées. Il est également apprécié parce qu'il est à l'avant-garde de l'innovation et de l'essai, au niveau local, de solutions pouvant être reproduites et mises en œuvre à plus grande échelle. La focalisation du FIDA sur les petits exploitants agricoles et son expérience en

matière d'innovation lui permettent d'appuyer une réorientation de la prestation des services gouvernementaux afin qu'elle soit davantage axée sur la performance ou les résultats, augmentant l'impact sur les bénéficiaires ciblés. Il existe un potentiel important d'introduction d'approches plus participatives dans le développement des résultats dans le PAR; le FIDA pourrait tirer parti de son expérience dans ce domaine, de son approche pratique et de ses relations avec les communautés rurales et les organisations paysannes pour obtenir des résultats significatifs dans ses projets.

16. **Le FIDA peut également introduire le point de vue des petits exploitants dans les programmes gouvernementaux de plus grande ampleur.** Le Fonds peut mobiliser sa vaste expérience de l'appui aux petits exploitants en faisant valoir leurs points de vue dans des politiques et des programmes au niveau provincial et national. Le FIDA peut tirer parti de son expérience de l'appui au développement institutionnel au niveau local pour influencer la réalisation des programmes, l'élaboration des politiques et le développement des institutions aux niveaux supérieurs du gouvernement. Cela donnerait au FIDA une possibilité significative de renforcer son impact, conformément à son programme de reproduction à plus grande échelle<sup>4</sup>, tout en restant concentré sur les petits exploitants agricoles. Les programmes de dépenses pluriannuels des gouvernements dans le domaine de l'agriculture et du développement rural visent à améliorer la productivité agricole par divers moyens, par exemple en assurant des liaisons entre la production rurale et les marchés, et en encourageant les investissements dans les infrastructures rurales nécessaires et une production intelligente face au climat. Lorsque les IFI et les bailleurs de fonds s'associent aux gouvernements pour financer ces programmes, ils peuvent conjointement appuyer diverses réformes (par exemple réorienter les subventions) et améliorer la performance des organismes publics. Ils peuvent aussi introduire une focalisation sur les résultats qui peut accroître l'impact tant du financement par les partenaires du développement que du programme gouvernemental qu'ils appuient. Mais, avec cette focalisation sur le gouvernement central et les programmes nationaux, les partenaires du développement peuvent facilement perdre de vue la perspective des petits exploitants; le FIDA pourrait combler ce fossé crucial. On trouve en Indonésie un exemple actuel où le FIDA met cela en pratique, en fournissant un financement parallèle à un programme de développement de l'irrigation à grande échelle soutenu par la BASD. Le FIDA intégrera le point de vue des petits exploitants agricoles pour améliorer la planification des infrastructures, et assurera le renforcement des capacités des agriculteurs, le financement des filières et le renforcement des institutions sur les exploitations et en dehors des exploitations.
17. **Le FIDA a cherché à élargir sa gamme de services aux emprunteurs.** Avec d'autres IFI, le FIDA a expérimenté des mécanismes flexibles de financement (MFF), des approches sectorielles et d'autres formes d'appui programmatique. En 1998, le Conseil d'administration a approuvé la création d'un MFF, ce qui a permis au FIDA de fournir un appui plus continu grâce à des programmes à plus long terme incluant une série de prêts et d'activités de conception évolutive. Après leur mise en place, l'adoption des MFF a été vigoureuse (20 projets de MFF approuvés entre septembre 1998 et avril 2002). Toutefois, une décision prise par le Conseil en 2002 a limité les opérations de MFF à celles déjà approuvées ou dans la réserve (jusqu'à ce que le mécanisme ait été évalué de manière approfondie), et une autoévaluation de la direction en 2007 a conclu que les MFF n'avaient rencontré qu'un succès limité. Il a alors été décidé qu'aucun nouveau projet de MFF ne serait approuvé et que les caractéristiques positives des MFF trouveraient leur place dans d'autres conceptions de projets du FIDA. Un effort ultérieur a fait intervenir le

<sup>4</sup> Brookings, *Scaling Up Programs for the Rural Poor: IFAD's experience, lessons and prospects (phase 2)*, Brookings Global Economy and Development, janvier 2013.

mécanisme des approches sectorielles, stimulé par le programme sur l'efficacité de l'aide, et qui a surtout cherché à aligner l'appui des donateurs sur les programmes et systèmes nationaux. Le FIDA a mis en place une politique d'approches sectorielles en 2005<sup>5</sup>. Le concept d'approche sectorielle visait à rassembler l'aide extérieure et les fonds nationaux au sein d'un cadre stratégique et de dépenses unique, détenu et dirigé par le gouvernement, les partenaires du développement alignant et harmonisant progressivement leurs procédures sur les systèmes nationaux. Bien que relativement répandues dans les secteurs sociaux, les approches sectorielles ont été moins adoptées dans le secteur agricole<sup>6</sup>, et le FIDA n'a entrepris aucune nouvelle approche sectorielle à la suite de l'approbation de la politique.

18. **Les enseignements tirés de ces premières initiatives peuvent éclairer l'élaboration par le FIDA de futures approches des PAR.** Bien que ces deux initiatives n'aient pas pleinement réussi à atteindre leurs objectifs, elles ont introduit d'importants éléments que le FIDA pourra intégrer dans les futurs efforts liés aux PAR. Ainsi, les seuils de déclenchement utilisés pour les tranches des MFF ont fourni des expériences qui peuvent être utilisées pour la formulation et le suivi des ILD. En outre, le caractère programmatique des approches sectorielles ainsi que l'accent mis sur les résultats ont constitué les bases du FAR programmatique dans d'autres organisations<sup>7</sup>. Ces initiatives ont aussi fourni un certain nombre d'enseignements sur les fondements essentiels des PAR, notamment un fort leadership gouvernemental et une capacité institutionnelle, de la part des pouvoirs publics et du personnel des IFI, de mettre au point les chaînes de résultats appropriées et les ILD. Elles soulignent les défis liés à l'adaptation des nouvelles approches au contexte de chaque organisation et le travail nécessaire pour renforcer l'appropriation et les capacités institutionnelles au sein d'une organisation.
19. **Plus récemment, des initiatives prometteuses ont permis d'améliorer la focalisation sur les résultats de projets d'investissement du FIDA.** Le financement fondé sur la performance a joué un rôle croissant dans le domaine de la microfinance, et les expériences en découlant ont été transmises à divers prestataires de services financiers et clients afin d'améliorer l'accès au financement. Le FIDA a introduit des accords fondés sur la performance (AFP)<sup>8</sup> dans un certain nombre d'opérations de finance rurale en employant des indicateurs fondés sur les résultats qui servent de seuils de déclenchement pour le décaissement des fonds et d'autres appuis aux projets<sup>9</sup>. On peut citer l'exemple du Programme d'élargissement du financement rural en Zambie, qui liait les

<sup>5</sup> Voir EB 2005/84/R.5/Rev.1, Politique du FIDA en matière d'approches sectorielles du développement agricole et rural.

<sup>6</sup> L'étude de 2007 sur les approches sectorielles dans l'agriculture avait relevé seulement 15 opérations au niveau mondial (voir Formulation et exécution d'approches sectorielles dans les secteurs de l'agriculture et du développement rural, Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural).

<sup>7</sup> L'expérience du FIDA en matière d'approches sectorielles a été limitée à deux ou trois projets, qui n'ont pas été considérés comme pleinement réussis. Le FIDA en a toutefois tiré quelques enseignements précieux, et quelques résultats positifs ont été enregistrés pour ses clients (en République-Unie de Tanzanie, par exemple, une prestation de services plus participative et axée sur les résultats).

<sup>8</sup> La définition acceptée d'un AFP indique que l'accord "i) est clair et précis quant aux résultats attendus et à la façon dont ils seront mesurés; et ii) renforce les incitations à obtenir une bonne performance parce qu'il définit les avantages (ou les sanctions) découlant de la réalisation (ou de l'absence de réalisation) des résultats escomptés" (Groupe consultatif d'assistance aux pauvres, *Performance-Based Agreements: Incorporating performance-based elements into standard loan and grant agreements*, Washington, 2010).

<sup>9</sup> Voir la note pratique du FIDA "Indicateurs clés de performance et accords fondés sur la performance dans la finance rurale" (octobre 2014). Ce document note que: i) les indicateurs fondés sur les résultats sont surtout utilisés pour les modalités hors prêts; ii) les accords de prêt subsidiaires sont utilisés entre le projet et les prestataires de services financiers; iii) les accords de don sont utilisés lorsque le soutien provient d'un mécanisme de don du FIDA; iv) les accords de gestion sont utilisés lorsque le prestataire de services financiers est chargé de l'exécution d'une grande partie des activités dans le cadre d'un projet appuyé par le FIDA; et v) d'autres types de conventions spéciales (lettres d'accord) peuvent aussi être utilisés. Un AFP peut être utilisé en suivant une concertation structurée à laquelle participent le FIDA et un prestataire de services financiers portant sur le contexte, les indicateurs, les moteurs de la performance et les sanctions.

décaissements à des rapports trimestriels d'enquête de référence et d'impact. Les AFP peuvent prendre de nombreuses formes pour offrir des incitations à différents acteurs. Au Rwanda, le Projet d'appui à des pratiques après récolte et à un secteur agroalimentaire résilients face au climat met l'accent sur les incitations financières aux organisations de petits exploitants et aux PME pour l'élaboration de plans d'entreprise crédibles et bancables, et qui peuvent bénéficier de prêts commerciaux (et pour le remboursement intégral des prêts). Ces types de paiements incitatifs liés aux propres décaissements du FIDA représentent des innovations importantes qui intègrent la réalisation de résultats dans les projets du FIDA. Des efforts seront déployés pour identifier d'autres exemples d'innovation dans des projets antérieurs et en cours, et faire fond sur cette expérience en tant qu'approches pilotes des PAR du FIDA.

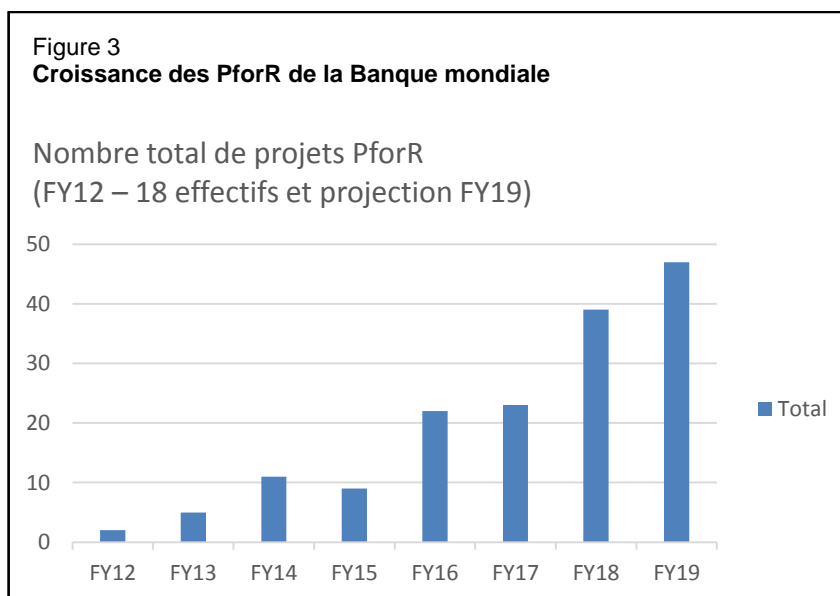
20. **Le FIDA a entrepris un effort concerté pour évoluer plus généralement dans le sens d'une focalisation accrue sur les résultats.** Le FIDA a mis en place une structure pour la mesure et la gestion des résultats et pour le S&E au niveau du projet, du pays et de l'institution. Cette structure comprend les matrices des résultats des projets, les programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) axés sur les résultats, le Rapport annuel sur l'efficacité du FIDA en matière de développement fondé sur le Système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI), et le RARI – rapport annuel d'évaluation indépendante du FIDA. Cette structure n'a toutefois pas réussi pleinement à réorienter le point focal vers les résultats et les effets directs. Une étude de 2013 du FIDA a constaté que "les mécanismes de mesure des résultats et de S&E du FIDA sont complexes dans leur conception, mais présentent des faiblesses dans la mise en œuvre"<sup>10</sup>. Les rapports annuels internes du FIDA notent aussi que, malgré les progrès d'ensemble réalisés en matière de supervision et de gestion des résultats, le S&E demeure faible. On peut ainsi penser qu'un effort plus concerté pour intégrer une focalisation sur les résultats dans les projets et les programmes (et pas seulement dans les matrices des résultats jointes aux projets) pourrait favoriser une meilleure orientation sur les résultats au FIDA. Des liens étroits et des synergies avec le cadre de gestion des résultats du COSOP et le cadre de résultats qui sous-tendent les instruments du FAR devraient être déterminés lors de la sélection des projets pilotes.
21. **Le FIDA propose que des ressources soient spécialement affectées pour concrétiser son ambition: aller au-delà des prêts à des projets d'investissement et améliorer la préparation des projets.** Conscient des contributions qu'il pourrait apporter dans le domaine des politiques, le FIDA a élargi ses services liés aux savoirs et s'engage à plus grande échelle dans la concertation sur les politiques. Bien que les ressources destinées à l'expansion de ses services hors prêts aient été limitées, le FIDA propose à présent des instruments pour un démarrage plus rapide de l'exécution des projets (FIPS) comme nouvelle source de financement pour fournir des services d'analyse et de conseil à l'appui de la participation à l'élaboration des politiques pour le secteur rural. Le financement proposé appuierait l'analyse portant sur les politiques et la participation aux processus d'action des pouvoirs publics pertinents pour les secteurs ruraux, y compris des évaluations, au niveau national et local, du cadre d'action sectoriel, des lacunes dans ce cadre d'action et des évaluations des capacités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Le financement du FIPS est également envisagé pour appuyer les partenariats, notamment les consultations avec les principales parties prenantes. Ce financement permettra au FIDA de préparer les projets axés sur les résultats (avec par exemple de meilleurs paramètres de performance pour la prestation de services agricoles) et de mettre au point des programmes qui appuient la réforme des politiques et des institutions gouvernementales au sens large.

---

<sup>10</sup> Voir la note de bas de page 4.

## B. Expressions de la demande des emprunteurs

22. **La demande des clients relative à des PAR s'est rapidement accrue.** La gamme des expériences dans le domaine des PAR témoigne de l'évolution de la demande des pays. Les PAR ont fixé l'attention des gouvernements (et pas seulement des donateurs) sur l'expression claire des résultats ainsi que sur les activités, les produits et les résultats intermédiaires les mieux adaptés pour atteindre ces résultats. Ils reconnaissent également le pouvoir des incitations financières pour maintenir cet objectif. En outre, les PAR aident les gouvernements à devenir plus responsables vis-à-vis de leurs citoyens, en s'attachant à démontrer la performance et l'utilité des services gouvernementaux. La forme programmatique des PAR déployée par les IFI a connu une croissance rapide, comme le démontre l'initiative PforR de la Banque mondiale (voir la figure 3), qui témoigne de l'augmentation de la demande des pays emprunteurs. Les PAR ont été définis comme une priorité à ajouter au menu des produits du FIDA. Une évaluation au niveau de l'institution, entreprise à propos de l'architecture financière du FIDA<sup>11</sup>, a présenté les points de vue de gouvernements et de membres du personnel sur l'extension de l'offre de produits du FIDA. Les personnes ayant répondu à l'enquête ont suggéré que l'augmentation du nombre de produits donnerait aux pays emprunteurs plus de choix et de souplesse afin de sélectionner le produit répondant le mieux à leurs besoins. L'évaluation a fait apparaître un consensus autour de l'idée que le FIDA devrait élaborer une approche des PAR<sup>12</sup>, avec un financement décaissé en fonction de la réalisation de résultats du programme et d'indicateurs de performance spécifiques. Certains pays emprunteurs ont manifesté leur intérêt et sont favorables à ce que le FIDA fournisse un appui par le biais d'approches davantage axées sur les résultats afin d'encourager la performance. Ils ont exprimé une préférence pour un appui du FIDA qui apporterait une contribution stratégique aux programmes gouvernementaux et au renforcement des capacités des pouvoirs publics en matière de gestion des dépenses et des programmes d'investissement.



<sup>11</sup> Voir la note de bas de page 2.

<sup>12</sup> Extrait de l'évaluation au niveau de l'institution: "Parmi les personnes non membres du FIDA ayant répondu, 70% ont attribué une haute ou très haute priorité à l'élaboration d'un produit de PAR; le chiffre correspondant a été de 59% pour les personnes membres du FIDA."

## C. Processus de sélection des activités pilotes

23. **Le FIDA gagnerait à expérimenter différents types de PAR pour déterminer ceux qui correspondent le mieux à ses capacités et à ses avantages comparatifs.** La direction propose que le FIDA entreprenne plusieurs types d'activités pilotes en matière de PAR. Il est ainsi proposé que, durant la phase pilote, le FIDA lance au moins une initiative de PAR appuyant des prêts destinés à des projets et une autre appuyant des prêts de caractère programmatique. La phase pilote sera limitée dans le temps et conçue comme un effort d'apprentissage. Sur la base de l'expérience d'autres IFI, il est proposé que les projets pilotes soient entrepris pendant au moins six ans afin d'acquérir une expérience suffisante pour entreprendre une autoévaluation de la conception, de la mise en œuvre et des résultats. Un examen à mi-parcours des activités pilotes sera conduit pour évaluer les enseignements tirés au terme des trois premières années<sup>13</sup>. La BASD et la BID ont toutes les deux mis en place des programmes pilotes sur six ans afin de disposer d'un temps suffisant pour l'examen et l'évaluation. En fonction des résultats de ces projets pilotes, la direction proposera une modalité pour intégrer une forme plus permanente de PAR au FIDA.
24. **Les prêts octroyés par le FIDA à des projets peuvent appuyer les gouvernements et encourager d'autres acteurs à se concentrer davantage sur les résultats et à mettre l'accent sur le point de vue des petits exploitants.** Il existe un potentiel considérable de réorientation des prêts accordés par le FIDA à des projets dans le sens d'un modèle plus solide où les résultats sont liés aux décaissements, et pour faire des résultats une partie intégrante du portefeuille d'investissements du FIDA. Ce mécanisme pourrait être appliqué dans un certain nombre de domaines auxquels le FIDA apporte actuellement son soutien et prendre appui sur le financement limité fondé sur la performance actuellement proposé. Compte tenu de la focalisation sur les familles individuelles d'agriculteurs, les PAR du FIDA seraient particulièrement pertinents pour la fourniture de services publics tels que les services de vulgarisation, les infrastructures rurales et l'appui à la conversion des cultures liée à l'adaptation aux changements climatiques. Les PAR concernant des projets pourraient également être appliqués aux infrastructures à petite échelle, compte tenu du rôle du FIDA dans l'amélioration des rendements des petits exploitants et l'augmentation de leurs niveaux de revenu.
25. Le domaine des techniques et des investissements intelligents face au climat offre également un fort potentiel d'utilisation des incitations financières pour modifier le comportement des agriculteurs. Le FIDA sera encouragé à explorer d'autres domaines pour les projets pilotes de PAR et examinera les projets en cours et la réserve de financement additionnel pour déterminer les composantes ou les projets où pourrait être introduite une approche axée sur les résultats. Les critères de performance liés à l'exécution et aux résultats de ces services bénéficieraient de la contribution des petits exploitants, facilitée par le FIDA. Ces projets pourraient comporter des paiements liés aux résultats, effectués par le gouvernement central au bénéfice d'intermédiaires de niveau inférieur ou de prestataires de services, ce qui inciterait clairement les intermédiaires à fournir des services qui atteignent les

<sup>13</sup> Ainsi, le document d'orientation de la BASD intitulé *"Piloter un financement axé sur les résultats pour la modalité des programmes"* (août 2012) souligne que, "pour faciliter l'apprentissage par la pratique, la BASD devrait conduire des activités pilotes du FAR pour la modalité des programmes pendant six ans, délai minimum requis pour fournir suffisamment d'informations en vue d'un examen ultérieur du FAR pour les opérations de programme, y compris leurs aspects de conception et d'exécution. Durant la phase pilote, la BASD mettra en place des mesures de formation, de diffusion, de consultation et d'apprentissage. Elle tirera également des enseignements des expériences d'autres organismes de développement et échangera des informations avec eux. L'expérience tirée du projet pilote éclairera la future orientation politique du FAR pour la modalité des programmes". Le projet pilote de prêts fondés sur les résultats de la BID a également une durée de six ans.



résultats ciblés. Ils s'appuieraient sur l'expérience du FIDA en matière d'AFP dans le domaine de la finance rurale, et des expériences d'autres IFI en matière de prêts d'investissement utilisant des indicateurs fondés sur les décaissements.

26. **Pour le FIDA, les prêts programmatiques axés sur les résultats nécessiteront une courbe d'apprentissage plus raide que les prêts axés sur les projets.** Pour des PAR programmatiques, le FIDA pourrait jouer un rôle utile en intégrant le point de vue des petits exploitants dans les grands programmes gouvernementaux. Au cours des stades initiaux de la phase pilote, la direction propose que le FIDA s'associe avec une autre IFI ayant une expérience en matière de PAR programmatiques, permettant au FIDA d'acquérir de l'expérience lors de sa première incursion dans ce domaine. Agissant en tant que cofinanceur, le FIDA collaborerait avec l'IFI chef de file à la conception et l'exécution du FAR programmatique, en intégrant le point de vue des petits exploitants dans la conception et en supervisant potentiellement une partie spécifique du projet et des ILD connexes. Un système robuste sera nécessaire pour évaluer la contribution du FIDA et donner des indications quant aux rôles qu'il pourrait jouer à l'avenir pour appuyer les PAR programmatiques. À ce jour, ces programmes ont exigé le déploiement d'une capacité considérable d'organisation de réunions et de conduite de discussions avec les pouvoirs publics sur des questions clés de politiques et de développement institutionnel; il serait difficile pour le FIDA d'entreprendre seul ces activités. Le FAR requiert aussi la capacité d'évaluer les systèmes gouvernementaux à utiliser lorsque le financement est fourni directement pour un programme de dépenses gouvernementales. Le FIDA devrait dans un premier temps s'appuyer sur l'IFI chef de file pour la réalisation de ces évaluations techniques. Avec le temps, le FIDA pourrait se charger d'un rôle de premier plan dans un FAR programmatique, en particulier dans les petites économies où le FIDA peut fournir une part importante du financement pour le développement de l'agriculture. Le FIDA pourrait également intervenir à l'appui des programmes gouvernementaux au niveau provincial, en particulier dans les pays où le gouvernement central a encouragé les réformes provinciales, et où des programmes de dépenses sont consacrés au soutien des zones reculées et des populations rurales pauvres.
27. **Le FIDA conduira un processus de sélection impulsé par la demande.** Il est proposé qu'un petit nombre d'activités pilotes soit identifié dans la seconde moitié de 2018 et que le FIDA entreprenne au moins deux ou trois projets pilotes (représentant une part modeste du programme annuel d'approbation de projets) sur une période de six ans. Cela permettra une évaluation des processus et de l'impact à la fin de la période pilote. La direction demandera aux divisions régionales de formuler des propositions afin de recenser des projets pilotes appropriés sur la base de contributions des homologues gouvernementaux. L'engagement d'un gouvernement à développer des approches de PAR dans le secteur agricole sera essentiel, et la capacité du FIDA à mener de fréquentes discussions avec ses homologues sur les résultats des projets et les ILD (par exemple, par l'intermédiaire des bureaux de pays) constituera un important critère de sélection. Dans le cas des PAR programmatiques, le FIDA consultera également les IFI sur les instruments PforR, PAR, FAR et PFR potentiels dans la réserve. Les

critères clés pour chaque type de projet pilote seront précisés pour guider le processus de sélection et d'identification<sup>14</sup>. Les projets pilotes seront soumis au Conseil d'administration pour approbation.

28. **Les projets pilotes du FIDA devront être adaptés à son échelle et aux ressources existantes.** Les PAR exigeront une modification du modèle opérationnel du FIDA. À court terme, les activités pilotes de PAR au FIDA devront utiliser des ressources actuelles. Les emprunteurs s'appuieront sur les ressources existantes du Système d'allocation fondé sur la performance de FIDA11 pour financer ces nouvelles opérations. La conception et l'exécution des projets pilotes prendront appui sur les budgets et le personnel existants. Toutefois, compte tenu de l'apprentissage qui sera nécessaire pour conduire ces nouvelles opérations, la direction suggère que des ressources supplémentaires soient consacrées à la conception et à l'exécution des projets pilotes de PAR durant la période de FIDA11.
29. **Le FIDA peut faire appel à des compétences externes pour appuyer ses efforts dans le domaine des PAR. Une fois identifiés les candidats pour les projets pilotes, un appui supplémentaire sera probablement nécessaire pour le processus de conception.** Les principales caractéristiques de conception comprennent les paramètres de paiement, la détermination de la part du financement associée aux résultats, la structure de tarification et l'approche de la vérification. Le FIDA pourrait devoir recruter des consultants spécialisés dans le domaine du FAR pour aider à cette conception. La communauté du développement dispose aussi de ressources considérables pour appuyer la conception des PAR, par le biais de programmes financés par des donateurs et des IFI. La Banque mondiale, notamment, a mis au point des stages de formation à différents niveaux pour renforcer les capacités du personnel sur les principaux aspects des PAR programmatiques. Les stages renforcent la capacité du personnel de formuler en connaissance de cause des jugements quant au choix en matière de conception des instruments, y compris les cadres de résultats et les ILD. Les stages évaluent également les domaines de compétence spécifique dans les évaluations fiduciaires, environnementales et sociales pour les PAR axés sur les programmes. D'autres institutions offrent une formation davantage centrée sur les PAR concernant des projets. Une fois les projets pilotes identifiés, le FIDA utilisera ces stages de formation pour les parties prenantes concernées. Le programme Capacity Scan (qui aide les gouvernements à améliorer les résultats et les capacités en matière de S&E) fait l'objet d'une activité pilote en milieu rural dans le cadre de l'initiative "Faire progresser le savoir pour un impact dans le secteur agricole" afin d'évaluer les systèmes et les capacités de gestion axés sur les résultats au niveau des pays et d'identifier les lacunes. Cela pourrait être déployé pour les projets pilotes de PAR du FIDA. À mesure que le FIDA s'orientera vers des PAR plus programmatiques, il pourra tirer parti des évaluations de pays (par exemple de la gestion financière publique) entreprises par des IFI et d'autres groupes financés par des donateurs ou externaliser ces évaluations grâce au financement du Mécanisme de coopération technique pour un FIPS pour l'évaluation environnementale et climatique.

<sup>14</sup> Les critères de sélection des projets pilotes découleront des enseignements tirés dans d'autres IFI. Il s'agira notamment de la prise en considération des pays qui ont démontré: une bonne performance en matière de politiques et d'exécution au moins durant les deux dernières années (au niveau macro et sectoriel); et des modalités de gouvernance solides, y compris un système de S&E fonctionnel et des évaluations périodiques de la responsabilité par le gouvernement central (souvent dirigées par le Bureau du Président ou le Ministère des finances). Parmi les autres critères clés pour la réussite des projets pilotes, on relève l'existence, dans les pays, d'un programme agricole bien défini dans le cadre du budget national, et d'une compréhension claire entre le gouvernement et le FIDA des types de résultats à atteindre, de la chaîne de résultats pour y parvenir, des acteurs à encourager et du type de données disponibles pour le suivi des résultats.

30. **Quelques nouvelles compétences seront nécessaires et certains systèmes devront être révisés.** Pour parvenir à un financement davantage axé sur les résultats, que ce soit au niveau des projets ou des programmes, le FIDA devra placer les résultats au premier plan de la conception et de l'exécution des projets. Il devra se familiariser avec les types d'indicateurs liés aux décaissements utilisés dans différentes opérations agricoles et axer les discussions avec les gouvernements sur les objectifs généraux du projet et les types de résultats qui seront liés aux décaissements. Il faudra à cet effet une capacité interne élargie pour définir les résultats et les indicateurs mesurables, évaluer les sources de données pour ces mesures et déterminer les méthodes de vérification appropriées pour le décaissement. Ces projets devront également faire l'objet de discussions approfondies avec les gouvernements sur la modification des modalités actuelles de paiement du FIDA. En outre, le FIDA devra investir dans des relations avec les acteurs nationaux susceptibles d'assurer la vérification par un tiers de l'obtention des résultats. Dans le cas des PAR axés sur les programmes, le FIDA devra renforcer ses propres compétences dans divers domaines: évaluation technique des programmes généraux de développement agricole; analyse des dépenses publiques dans le secteur de l'agriculture; et évaluation des systèmes qui soutiennent ces programmes (en plus de l'utilisation de compétences externes). Enfin, le FIDA devra évaluer ses systèmes internes de traitement et de paiement afin de pouvoir traiter la nouvelle modalité de paiement.
31. **Les risques inhérents à l'élaboration de la nouvelle approche seront reconnus et atténués.** L'un des risques majeurs liés aux PAR réside dans la possibilité qu'un projet ne décaisse pas de fonds. Cela peut être atténué de plusieurs façons. Par exemple, dans le cas d'un PAR programmatique, une attention particulière devrait être accordée à la pondération respective de chacun des ILD. L'accord entre l'IFI et le gouvernement devrait indiquer explicitement le pourcentage du prêt pouvant être décaissé si les ILD ne sont que partiellement atteints. Il se peut que les attentes doivent être révisées puisque le calendrier des décaissements peut être moins prévisible que dans le cas des prêts d'investissement. En ce qui concerne les PAR programmatiques, l'utilisation des systèmes nationaux nécessite une évaluation approfondie ex ante et un accord entre le gouvernement et l'IFI sur les plans d'action du programme. Le FIDA atténuera le manque de capacités pour entreprendre ces évaluations en se fondant sur les évaluations techniques entreprises par l'IFI chef de file (à examiner et à approuver par le FIDA). Le risque que le gouvernement ne remplisse pas ses obligations envers les plans d'action du programme peut être atténué en finançant les efforts de renforcement des capacités dans le cadre de l'opération. Conformément aux pratiques des autres IFI en matière de PAR programmatiques, des décaissements anticipés de l'ordre de 15 à 25% à la signature pourraient être proposés à l'emprunteur afin qu'il entreprenne les améliorations requises des systèmes nationaux si elles constituent un objectif du projet<sup>15</sup>.
32. **La phase pilote sera limitée dans le temps et conçue comme un effort d'apprentissage, avec la pleine participation du Conseil d'administration.** La proposition suggère que les PAR du FIDA ne seront pas guidés par une nouvelle politique; des orientations provisoires seront plutôt fournies pour la conception et l'exécution des projets pilotes. La proposition suggère en outre que le lancement d'un projet pilote soit accompagné d'une indication de toute dérogation spécifique à une politique qui pourrait devoir être approuvée par le Conseil d'administration.

<sup>15</sup> La directive de la Banque mondiale pour le PforR stipule que, "pour fournir à un emprunteur des ressources permettant au programme de démarrer ou de faciliter la réalisation des ILD, la Banque peut accepter un paiement anticipé (suite à l'entrée en vigueur du contrat de financement) jusqu'à concurrence de 25% du financement (sauf si un pourcentage plus élevé est approuvé par la direction) pour un ou plusieurs ILD qui n'ont pas encore été atteints ("avance"). Lorsque les ILD pour lesquels une avance a été versée sont atteints, le montant de l'avance est déduit (recouvré) du montant devant être déboursé en vertu de ces ILD".

Chaque projet pilote sera soumis à l'examen et à l'approbation du Conseil d'administration. Les projets pilotes seront structurés de manière à déterminer la meilleure voie à suivre pour le FIDA après leur évaluation. La direction, en consultation avec le Conseil d'administration, examinera à ce moment-là la nécessité d'un éventuel changement juridique ou de politique pour intégrer cet effort.

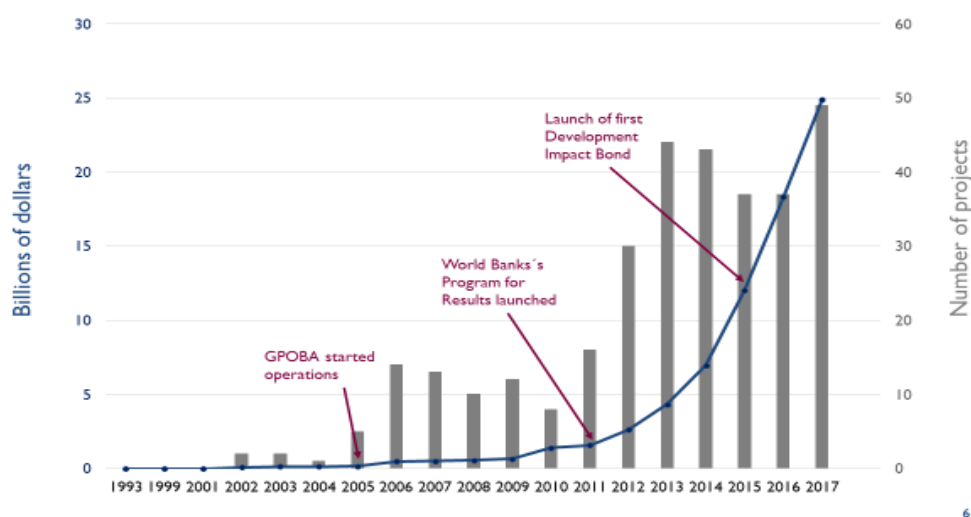
## RBF: the spectrum of the mechanism, experiences of other IFIs, lessons learned and focus on agriculture

### I. The Spectrum of Mechanisms

1. **Over the past twenty to thirty years there has been a large expansion in results-based financing (RBF).**<sup>16</sup> From very small beginnings in the early 1990s,<sup>17</sup> the level of RBF financing topped \$25 billion in 2017 (see figure 1). There is no commonly agreed definition of RBF but most institutions would share the World Bank's (WB) perspective that it is "an umbrella term referring to any program or intervention that provides rewards upon the credible, independent verification of an achieved result".<sup>18</sup> This is in contrast to more traditional project or investment lending under which funds are disbursed against specific eligible expenditures. Most would also agree with the WB definition of results as "those elements within a results chain that lie beyond the input stage. They can be outputs, intermediate outcomes, final outcomes or – more likely – a mix." RBF agreements involve two central agents: a results funder and an incentivized agent. They also involve three important building blocks: selecting measurable results; setting up verification and payment mechanisms; and providing support to incentivized agents.

Figure 1  
Financing Tied to Results in Low and Middle-Income Countries

Over \$25 billion of development spending has been tied to results



Source: "A Practitioners Guide to Results-Based Financing"; Instiglio (2017), and the Instiglio RBF Database.

2. **A range of RBF instruments and modalities have been developed to accommodate different financiers, incentivize a variety of agents and fund different types of results along the results chain.** RBF instruments can be grouped into five broad categories according to who is the incentivized agent, ranging from performance-based aid where the incentivized agent is a national government to conditional cash transfers where the incentivized agents are

<sup>16</sup> Results based financing is the term used most frequently by development partners (DPs) and encompasses all forms of finance (both loans and grants).

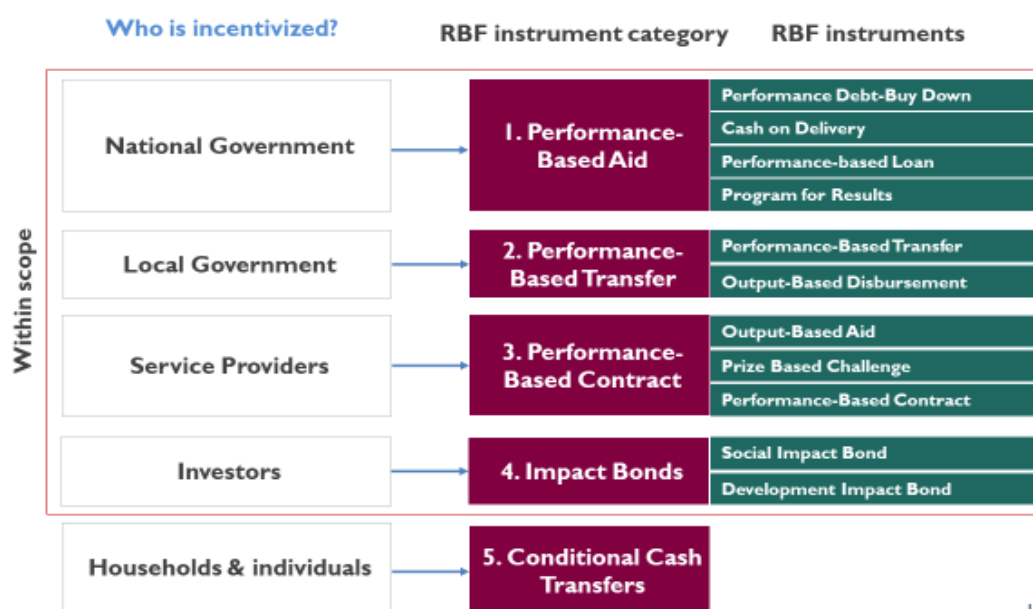
<sup>17</sup> In fact, RBF approaches were under implementation much before the 1990s with one of the earliest output-based aid schemes (broadly defined as seeking to tie disbursements to the achievement of specific outputs) focused on provision of reproductive health care services in South Korea in the 1960s (see Output-based Aid; A Compilation of Lessons Learned and Best Practice Guidance, GPOBA/IDA-IFC Secretariat, June 2009).

<sup>18</sup> World Bank, Results Based Financing in Education: Financing Results to Strengthen Systems, 2017.

households and individuals, and different categories of instruments and agents in between (see Figure 2). Moreover, within each of these categories distinct instruments have been developed. In addition to which agent is being incentivized, they highlight what kinds of results are being financed (outputs, intermediate outcomes, final outcomes) and how involved the donor is in supporting the achievement of these results. As a form of performance-based aid, for example, cash on delivery is an instrument that focuses on “the power of incentives rather than guidance or interference”,<sup>19</sup> with donors being hands off on program activities and disbursing against final or near final outcomes. Program for Results (PforR)<sup>20</sup> by contrast is an instrument that is much more hands-on, with an emphasis on donor technical support to governments to improve institutions and systems and deliver results along the results chain, not just at the final outcomes stage. In the case of performance-based contracts where the incentivized agent is one or more service providers, instruments include output-based aid (OBA) where disbursements are tied to specific outputs as well as performance-based contracts where disbursements are explicitly linked to service providers successfully meeting or exceeding certain clearly defined minimum performance indicators. Choosing among these instruments requires determining which actors need to be involved and what kinds of results should be incentivized as well as what specific design features can maximize the value added of RBF to address a specific development challenge.

Figure 2  
Simplified Typology for RBF

### Distinguishes instruments by the type of agent being incentivized



Source: Global Program on Output Based Aid (GPOBA), June 2018.

3. **For most international financial institutions (IFIs) and other development partners (DPs) the focus on results has been one critical element in a broader effort to enhance the overall effectiveness of development assistance.** The Aid Effectiveness agenda has focused heavily on results, together with other key principles including country ownership, alignment of donors around

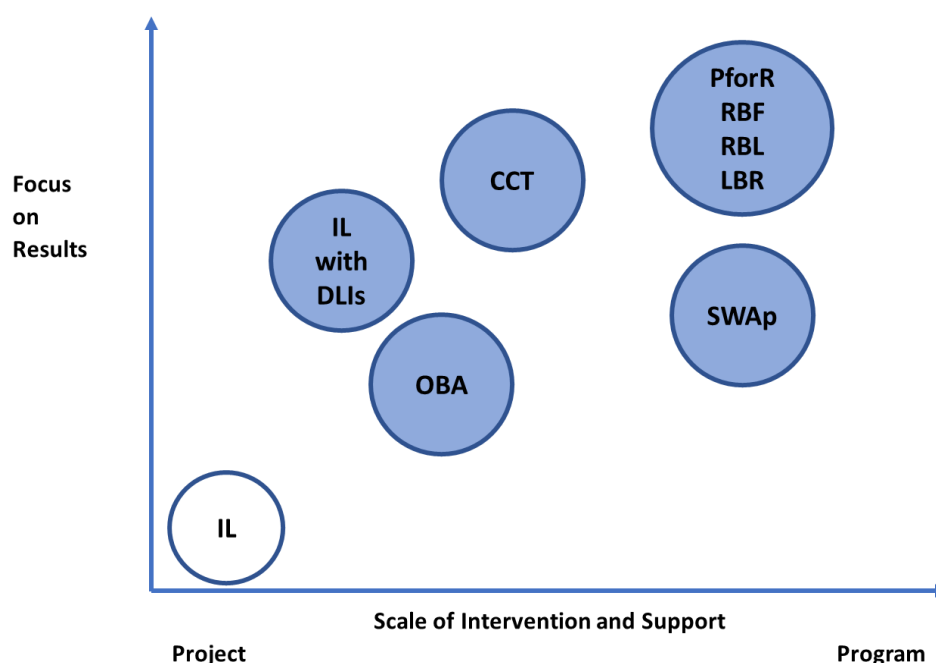
<sup>19</sup> Birdsall, N. and Savedoff, W. Cash on Delivery: A New Approach to Foreign Aid, Center for Global Development 2010.

<sup>20</sup> PforR is the RBF instrument introduced by the World Bank in 2012.

country strategies, use of country systems, donor coordination, and mutual accountability. As part of this agenda, IFIs and other DPs have increasingly experimented with a range of RBF instruments and other modalities to better reflect these multiple principles to improve the delivery of development finance.

4. **IFIs have moved in the dual directions of more results-focused and more programmatic financing as part of their aid effectiveness efforts.** IFIs, in particular, were initially constrained by the limitations of their project financing instrument, where disbursements were tied to expenditures; as such they began their experimentation with more project focused modalities, such as OBA, conditional cash transfers (CCTs), sector wide approaches (SWAp) and investment lending with disbursement linked indicators (DLIs). Over time, IFIs have also focused on more programmatic RBL modalities such as the PforR instrument of the World Bank and similar instruments of the Regional Development Banks that are support government-owned programs and the use and strengthening of country systems (see figure 3).<sup>21</sup>

Figure 3  
Examples of RBF Modalities Supported by IFIs



## II. IFIs and Project Focused RBF

5. **Within project or investment financing, IFIs have been experimenting with a range of RBF modalities for some time.** For example, the concept of OBA was formally introduced into the WB in 2000 under the Global Program on Output-based Aid (GPOBA) that supports delivery of public services through targeted performance related subsidies. Some IFIs have also been supporting CCTs for many years and this modality has increased significantly in importance since the mid-1990s. In contrast to OBA which usually involves a “supply side” subsidy paid

<sup>21</sup> This figure is intended only to be illustrative of the range of efforts underway to move from more traditional investment lending to more results-based and programmatic lending. Traditional investment lending itself focuses on how the expenditures financed can over time help achieve both outputs and outcomes and, in many cases, finances a range of activities that may be more akin to a program than a specific project. New approaches also vary in the extent to which they are results and programmatic focused and in some cases have been combined, e.g. SWAps with DLIs. The innovations within IL as well as the new modalities have provided important building blocks for the introduction of totally new programmatic and results-based instruments by four of the IFIs.

to the provider to incentivize it to deliver services, CCTs focus on the “demand side” subsidies paid to final beneficiaries to incentivize them to seek particular services. In the period beginning in the mid-1990s an increasing number of IFI operations have also supported SWAs). In addition to helping advance donor alignment to country strategies and focus on institutional change and reform, SWAs have helped countries and DPs to align to a common results framework and apply coherent monitoring procedures.<sup>22</sup> Within its investment lending instrument, the World Bank has also made explicit provision for an option of investment project financing (IPF) with DLIs under which disbursements are dependent on both expenditures having been made and indicator targets having been met. In 2003 the Inter-American Development Bank (IDB) introduced the performance driven loan (PDL) as a 6-year pilot program. The PDL was similar to the World Bank IPF with DLIs, designed as an investment loan that disbursed once the project or program’s actual development results were achieved and the Bank verified the expenditures incurred by the Borrower to reach the results. Except for IDB’s PDL, which required Board approval of a new instrument, these examples of RBF have been introduced with additional guidance to staff but no changes in Board approved policies.

6. **RBF under project or investment financing has been used across a range of sectors and countries.** RBF under project financing has tended to concentrate on the social and infrastructure sectors and less on agriculture. OBA, for example, has been focused largely on the infrastructure and social sectors and GPOBA only recently approved its first operation in the agriculture sector. CCTs have been heavily focused on helping the poor have better access to the health and education sectors. SWAs were also first used largely in the social sectors but expanded to include water, transport and agriculture as well as other sectors. RBF under project financing has also been used in many different regions and countries. OBA has been particularly prominent in Africa and Latin America. The heaviest concentration of CCTs has been in Latin America but they have also been used in other regions and countries and in both middle and low-income countries. SWAs started in donor-intensive low-income countries in Africa and South Asia but later grew strongly in middle-income countries.
7. **The evidence base on the effectiveness of project focused RBF approaches is still emerging.** Unfortunately, many approaches to RBF have not been set up with rigorous evaluation components. Indeed, in many cases when RBL has been a component of a larger project, information systems make it difficult to track the implementation of those components separate from the overall. As a result, a consensus around the overall strengths, weaknesses and impact of project focused RBF has yet to emerge.<sup>23</sup> Nonetheless, preliminary indications are encouraging. For example, CCT operations financed by the WB compare well to the total WB portfolio and there is considerable evidence that CCTs have improved the lives of poor people.<sup>24</sup> An analysis of SWA project performance by the World Bank also showed indicators that compared favorably with the overall lending portfolio, with the share of commitments at risk and problem projects significantly lower. There is also some, if limited, evidence that OBA projects have been more effective and less costly than traditional projects in achieving immediate objectives, although OBA has not always addressed issues of scalability and sustainability. On the downside, however, there have been concerns about the effectiveness of IDB’s PDL instrument due mainly to the double burden of verifying eligible expenditures and

<sup>22</sup> FAO, Investment Lending Platform, Sector Wide Approaches, 2018

<sup>23</sup> GPOBA and Results for Development (RforD): Situating OBA in the context of RBF in education, February 2016

<sup>24</sup> WBG A New Instrument to Advance Development Effectiveness: Program-for-Results Financing, December 2011



verifying development results and the fact that the results took too long to achieve; as a result, no new PDL operations have been approved since 2009.<sup>25</sup>

### III. IFIs and Program Focused RBF

8. **Four IFIs have expanded their suite of lending instruments to respond to a broad set of demands from clients.** Many client countries are implementing their own programs for development and poverty reduction rooted within the country's legal, policy, regulatory and institutional environments. They are asking DPs for finance and expertise to improve their programs' effectiveness and efficiency in achieving results. In considering how best to respond to these demands, all four IFIs felt that their existing project-based and policy-based lending instruments were inadequate and that a new instrument (building on and taking account of some of the innovations and experimentation with existing instruments) would enable them to better focus on institutional and system strengthening in addition to investment and policy support (see Box 1).<sup>26</sup>
9. **These IFIs have introduced a totally new program focused RBF**

Box 1

#### The Missing Middle of IFI Instruments

**Policy support operations:** operations that support policy and institutional actions to achieve a country's overall development objectives and provide rapidly disbursing general budget support to help address development financing needs

**Program support operations:** operations that support government programs and institutional and system strengthening and that disburse against results

**Project support operations:** operations that support specific investment projects and disburse against specific expenditures and transactions

**instrument.** The WBG introduced the PforR instrument in 2012; the Asian Development Bank (ADB) introduced a new RBL instrument in 2013 with a six-year pilot phase; the Inter-American Development Bank (IDB) introduced a new loan based on results (LBR) instrument in 2016 also with a six-year pilot phase; and the African Development Bank (AfDB) introduced a new RBF instrument at the end of 2017. In all cases, Board approval of the introduction of the new instrument and associated policies and procedures was required. In the case of the World Bank, the PforR instrument has already emerged as a significant new lending instrument with new PforR operations approved in the current fiscal year expected to total around \$11 billion in commitments. Meanwhile in the ADB, expected future demand for the instrument has resulted in the Board raising the original 5% ceiling on RBL commitments to 10% even as the pilot phase is still on-going.

10. **The specific features of these new lending instruments are very similar.** Although different titles have been ascribed to these instruments, they have very similar features, namely:
  - **Financing and helping strengthen borrowers' development programs with clearly defined results.** These programs, comprising expenditures and

<sup>25</sup> See IDB Proposal to Establish the Bank's Sovereign Guaranteed Loan Based on Results – Revised Version, November 2016 for further discussion on the effectiveness of the PDL instrument.

<sup>26</sup> The IDB structure is slightly different; IDB has two lending categories - an investment lending category and a policy-based lending category – and the LBR has been introduced as a new instrument under the investment lending category.

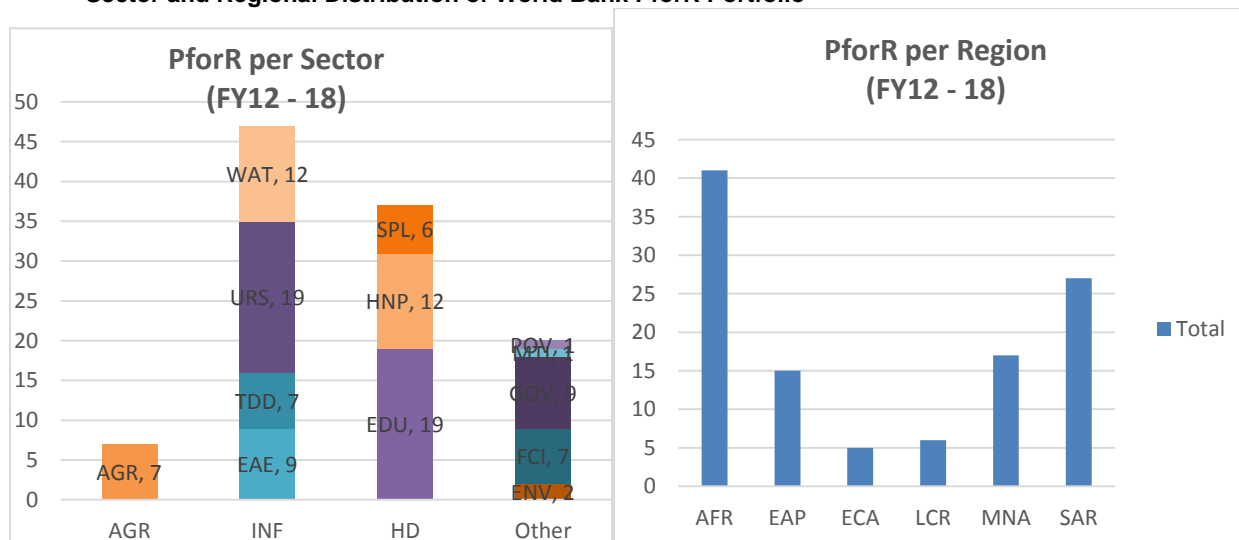
activities, can be ongoing or new, sectoral or sub-sectoral, and national or subnational programs, as well as community development programs.

- ***Disbursing upon achievement of results and performance indicators, not inputs.*** Disbursements are determined by achievement of monitorable and verifiable indicators, rather than by inputs.<sup>27</sup>
  - ***Focusing on strengthening the institutional, governance, capacity, and systems that are essential to ensuring that the programs achieve their expected results and can be sustained.*** A priority area for both preparation and implementation support is to strengthen the capacity and systems of the institutions that implement the program, thereby enhancing development impact and sustainability.
  - ***Providing assurance that DP financing is used appropriately and that the environmental and social impacts of programs are adequately addressed.*** The program's fiduciary and environmental and social management systems need to be assessed and agreement reached with the borrower on any additional measures to provide the necessary assurances.
  - ***Enhancing the ability of development organizations to pool resources and focus directly on capacity building.*** DPs align their support around government-owned programs and are encouraged to co-finance a common program and coordinate their technical as well as financial support.
11. **RBF through program focused operations has already been used across a range of sectors and countries.** The WBG has approved the most operations to date (116 expected by end June 2018). Most of the operations have been in infrastructure and the social sectors, but the agriculture sector as well as other sectors are also making use of the instrument. The instrument has also been used by all regions and many countries, with the Africa and South Asia regions leading the way (see Figure 4). Both middle and low-income countries have made use of the instrument with two thirds of the operations this fiscal year being in low-income (IDA eligible) countries. In the case of the ADB initially it was the social sector that was keen to use RBL, but staff working in other sectors, such as energy, transport, and urban development are now also processing new RBL programs and a first RBL operation in the agriculture sector is under implementation. To date the ADB has approved 16 operations for both low and middle-income countries. IDB has also approved three LBR operations while the AfDB is just getting started.

---

<sup>27</sup> Disbursements finance the borrower's overall expenditure program rather than being linked to individual transactions for the purchase of works, goods and services.

Figure 4  
Sector and Regional Distribution of World Bank PforR Portfolio



Source: World Bank database on PforR (2018).

12. **It is still too early to be certain about the effectiveness and efficiency of these new instruments, but the early reviews are encouraging.** In the case of the World Bank, the two-year review of the PforR instrument in March 2015 concluded that “the PforR instrument has been successfully rolled out across a broad range of countries and sectors, policy requirements have been met, and implementation for all but one of the approved operations is broadly on track”.<sup>28</sup> In June 2016, a report by the World Bank’s Independent Evaluation Group (IEG)<sup>29</sup> came to broadly similar conclusions - noting in particular that the structure of assessments had proven to be appropriate, that the results frameworks were reasonably coherent, that issues of ownership and partnership were being well addressed in program documents and that the management of risks was progressing well. That report also included recommendations, particularly with respect to strengthening the design of the results frameworks and DLIs, strengthening the design and monitoring of Program Action Plans (PAPs) and strengthening the monitoring and reporting of results. Since then two PforR operations have closed and were rated Satisfactory. An independent assessment of the Rwanda Agricultural Transformation PforR<sup>30</sup> has also provided some encouraging findings. In addition, the Independent Evaluation Department (IED) of the ADB has conducted a mid-term review of ADB’s pilot program for RBL<sup>31</sup> and concluded that “the preliminary results of the RBL programs are promising and that the modality has significant potential to add value to ADB operations”.

#### IV. Lessons Learned and Practical Implications

13. **Countries are making the shift to more results-based approaches.** Many countries from different regions and at different income levels are seizing the opportunity to make their own projects and programs more results focused. This requires commitment on the part of Governments and other implementing agencies to work in a performance-based and results-focused manner, and to develop the new capacities needed for this shift. They are attracted to the concept that RBF should help increase the effectiveness of development assistance by: making

<sup>28</sup> World Bank Group: Program-for-Results: Two-Year Review, March 18, 2015.

<sup>29</sup> World Bank Independent Evaluation Group: PforR: Early Stage Assessment of the Process and Effects of a New Lending Instrument.

<sup>30</sup> Unique Review of Rwanda Agriculture Program for Results, December 2017.

<sup>31</sup> Asian Development Bank Independent Evaluation Department: Results-Based Lending at the Asian Development Bank: An Early Assessment.

results more visible and drawing the attention of recipients to what really matters; ensuring that the needs for institutional, system and behavioral change are well aligned with the investments in hard infrastructure; ensuring that the interests of funders and recipients are well aligned to the welfare of beneficiaries; and incentivizing providers to deliver activities that more directly meet beneficiaries needs and improving accountability mechanisms. In this regard, it is important both that governments are clearly in the driver's seat with respect to the design of RBF approaches and programs and that both the overall results to be achieved and the specific DLIs are developed in a participatory manner with active engagement of all concerned stakeholders.

14. **Employing an RBF approach requires significant upfront assessments.** To determine if RBF is feasible in a given context, a rigorous assessment is needed of the country, sector and project situation to ascertain if there are clearly defined results to be achieved, what behavioral change is needed to achieve these results, and what actors need to be involved and incentivized. In the case of program focused RBF it is critical that these programs support Government designed programs and focus on institutional development and reform well beyond traditional investment projects. It is also necessary to carry out a careful assessment of the country's own systems in the given sector—fiduciary, governance, environmental and social-- in terms of performance, capacity and risks, and how these systems and capacities need to be strengthened to deliver broader programs and investments. Finally, coordination and co-financing with other DPs can be challenging, given differing operating modalities and timelines, the need to determine respective roles in the design and implementation of an operation etc. None of this is easy and, in some cases, may result in the design of RBF operations being more cumbersome and slower than for more standard project/investment operations. There are also cases (for example high value procurements or difficult environmental and social issues) where RBF is not appropriate and the use of the more a traditional project investment may be mandated by particular IFIs.
15. **The challenges of disbursing against results should not be underestimated.** Developing an RBF operation requires continuous discussion with Government counterparts on activity-output-outcome results chains, the selection of indicators and the payment structures which determine the flow of funds. It is also important to establish the approach to develop these results and indicators, for instance through government databases or more participatory approaches such as beneficiary surveys. This may be easier for some sectors than for others.<sup>32</sup> For example, in education there is reasonably clear evidence on the "line of sight" from an input (of getting books into the hands of children) to the output (having children use the books) to the outcome (that the children can read). In other sectors, such as agriculture, the pathway to final outcomes is likely to be less certain. Indicators for disbursement also need to be clearly defined, along with the means for independent verification.<sup>33</sup> The use and mix of output and outcome indicators will depend on the ability to influence the results. Consideration also needs to be given to the balance between different types of indicators (outputs, intermediate outcomes, final outcomes) and the speed of disbursements. Financial

<sup>32</sup> The DIE study suggests that "result- based approaches are easiest to implement if there is a good understanding of the results chain and an explicit theory of change for setting appropriate incentives", *Results-based Approaches in Agriculture: What is the Potential?* (2016).

<sup>33</sup> For example in the case of the WBG PforR instrument, the DLI verification protocol needs to include at a minimum: clear definition of the DLI and how it will be measured; objective, detailed definition of what is required to consider the DLI as achieved; indication of whether disbursements associated with the DLI will be scalable; definition of the data sources that will be used to measure the DLI's achievement, including reporting frequency; baseline data and expected timing of DLI achievement clearly established based on comparable data sources; name of the government agency or third-party entity that will be responsible for providing relevant data and for verifying achievement of the DLI; and indication of the independence of the verification agency/party; source: WBG PforR Interim Guidance Note to Staff on DLIs and Disbursement Arrangements, June 2012.

planning can be more challenging because of the inherent uncertainty about the results the implementing organization will be able to deliver and feasible mechanisms for disbursing against results need to be determined, including disbursement scalability (meaning financing proceeds proportional to the progress toward achieving a DLI) as a risk reduction mechanism. Adequate monitoring frameworks need to be put in place and to include collection of baseline data of sufficient quality.

16. **RBF requires clear policies and guidance as well as the capacity development of managers and staff in IFIs.** This is particularly important in the case of more program focused RBF where the need for new operational policies and procedures has been most clearly established. The two-year review of the World Bank PforR instrument also noted that there was a clear need for more training and knowledge sharing and enhanced understanding of the instrument among managers as well as staff, including more cross-team learning. In this regard, it is critical to develop competencies to undertake assessments of country systems, including assessment of relevant technical systems as well as fiduciary, environmental and social, and broader governance systems. Competencies in the development of results frameworks and broader monitoring and evaluation systems as well as in the design and verification of specific DLIs are also essential. The IED review of the ADB's RBL instrument also emphasized the importance of additional capacity development efforts and focused on: the determination of the appropriate context for deploying the instrument, program soundness assessment, DLI selection, results frameworks, monitoring and evaluation assessments, independent verification, design and monitoring of PAPs, and program fiduciary assessments.

## V. Observations on Agriculture Related RBF

17. **RBF has had relatively limited, but growing, application to date in the agriculture sector.** A 2017 scan of development programs in the agriculture sector that are utilizing RBF approaches<sup>34</sup> focused in particular on operations financed under the WB PforR program and the multi-donor AgResults program. Four agricultural PforRs are now under implementation (in Rwanda, Morocco, Vietnam and Punjab) and seven more are in various stages of preparation<sup>35</sup> (see Box 2). The ADB is now supporting the Government of Indonesia to implement its first RBL operation in the agriculture sector.<sup>36</sup> AgResults has pilot projects in Zambia, Kenya and Nigeria<sup>37</sup> that provide results-based economic incentives to competing private actors to develop and ensure the uptake of new agricultural technologies. Recently GPOBA approved its first operation in the agriculture sector, for irrigation systems for small scale farmers in Burkina-Faso. The 2017 scan of RBF approaches in agriculture also noted that there is a central to local government grant program in China to support irrigation in Hebei province, as well as a development impact bond (DIB) in Peru focusing on sustainable cocoa and coffee production by indigenous people. In addition, there are examples of RBF components of otherwise more traditional agricultural investment projects, including components that feature performance-based contracts.
18. **Several factors specific to the agricultural sector pose challenges for RBF.** In particular agricultural outcomes (such as production levels or smallholder

<sup>34</sup> Instiglio, Results-Based Financing in Agriculture and Land Administration, 2017.

<sup>35</sup> Rwanda Transformation of Agriculture Sector Program, Vietnam National Targeted Programs Support, Punjab Agricultural and Rural Transformation, and Morocco Strengthening Agri-Food Value Chains.

<sup>36</sup> Indonesia Integrated Participatory Development and Management of Irrigation Program is now under implementation.

<sup>37</sup> AgResults is a multi-donor initiative which provides incentives for high impact ag innovations in research and delivery to promote global food security, health nutrition and benefit smallholder farmer. "Launched in 2010 to overcome market failures impeding the establishment of sustainable markets for developmentally beneficial agriculture innovations by offering results-based economic incentives ("pull financing") to competing private actors to develop and ensure the uptake of new agriculture technologies".

income from agricultural production) are highly variable over time, highly context specific and subject to external factors such as climate variability and changes in world market prices and final outcomes may take many years to achieve. In addition, there are a variety of actors in the agricultural sector—both public, non-profit and private—with a complex web of incentives. Because RBF is predicated on a good understanding of the results chain, developing financial incentives to change the behavior of specific stakeholders can be more challenging in the agricultural sector relative to social sectors (which focus on the provision of a social service to a targeted beneficiary group). This is largely because agriculture is a productive sector (not a public service) and identifying the behavior change needed by private actors to cause specific results, in the broader context of private and market forces, is very context specific. Measurement is also a key challenge. When RBF is financing outcomes, such as changes in productivity, these results will need to be based on longer term trends, and the RBF will need to support a longer-term effort. There is also considerable potential for measurement error in the agricultural sector: among other challenges, rural populations can be hard to measure, land boundaries can be ill-defined, and units of measure are often not standardized. All of these factors make agriculture a challenging sector for RBF and reinforce the importance of considering the full results chain and focusing financial incentives and disbursements as much if not more on some of the output and intermediate outcome indicators, including those that emphasize institutional and system strengthening and reform.

#### Box 2

#### Areas of Focus for Agriculture RBF

*Program focused RBF highlights institutional change, reform and investment: Agriculture-specific PforRs and other program focused RBF address institutional and system strengthening across a range of agricultural services including research and extension, irrigation development, land management, farmer organizations, marketing, financial services as well as issues of agricultural planning, management, regulation, monitoring and evaluation. PforRs focusing on broader issues of rural development and poverty reduction also include such components in addition to a strong emphasis on infrastructure development and in some cases the provision of other social services.*

*Project focused RBF by contrast often targets a specific beneficiary group. Examples include:*

- *Subsidies paid to particular groups of farmers that successfully implement investments in land management and irrigation*
- *Performance based grants to producer cooperatives and SMEs with business plans for market development that have been approved and obtained financing*
- *Performance based agreements with financial institutions with disbursements linked to jointly identified results with respect to outreach to particular groups of farmers, quality of portfolio etc*
- *Economic incentives to competing private actors for the development adoption of new agricultural technologies.*

19. **There are some areas in the agriculture sector with potential for successful RBF support (see box 2).** First, it will likely be easier to design RBF to ensure output results related to the provision of public services to farmers, such as agricultural extension services (focusing on e.g., market information, or business planning assistance) and infrastructure services (such as roads, ports, irrigation, water, energy, market platforms). Second, direct support to farmers tying financing with the expected outcome of increased productivity or income will be more difficult, as there are many factors that can affect these outcomes. Providing incentives for e.g. increased farmer utilization of inputs such as seeds, fertilizer or finance may or may not have the intended effect on increased productivity or incomes, unless there is clear evidence to support this in a given context. There may, however, be potential to provide RBF to farmers if the expected behavioral change is well-understood and clearly tied to the outcome--for instance, incentive programs for farmers to change crop production to less water-intensive crops in drought-prone areas, or incentives for farmers to relocate production areas in flood prone zones. Third, there is significant potential to provide more programmatic RBF support at central, provincial and local

government levels for policy reform and institutional development in a broad swath of areas including property rights, land use planning, irrigation management, agricultural extension and research, disease and pest management, production subsidies etc. This more programmatic support can be coupled with physical investments as part of a broader government expenditure program such as those supported by WB PforRs in agriculture.

Cote du document:	<u>EB 2018/125/R.7/Add.4</u>
Point de l'ordre du jour:	<u>3 e) i)</u>
Date:	<u>8 novembre 2018</u>
Distribution:	<u>Publique</u>
Original:	<u>Anglais</u>

**F**

Investir dans les populations rurales

## Proposition du FIDA relative à des activités pilotes dans le domaine des prêts axés sur les résultats

### Note pour les représentants au Conseil d'administration

#### Responsables:

#### Questions techniques:

**Jill Armstrong**

Directrice par intérim de la  
Division des politiques et  
des résultats opérationnels  
téléphone: +39 06 5459 2324  
courriel: j.armstrong@ifad.org

**Ruth Farrant**

Directrice de la Division des services  
de gestion financière  
téléphone: +39 06 5459 2281  
courriel: r.farrant@ifad.org

**Lisandro Martin**

Directeur de la Division  
Afrique de l'ouest et du Centre  
téléphone: +39 06 5459 2361  
courriel: lisandro.martin@ifad.org

#### Transmission des documents:

**Deirdre McGrenra**

Chef de l'Unité  
des organes directeurs  
téléphone: +39 06 5459 2374  
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent-vingt-cinquième session  
Rome, 12-14 décembre 2018

---

Pour: **Information**



## Table des matières

<b>Sigles et acronymes</b>	<b>ii</b>
<b>Recommandation</b>	<b>1</b>
<b>Proposition du FIDA relative à des activités pilotes dans le domaine des prêts axés sur les résultats</b>	<b>4</b>
<b>I. Contexte et justification des prêts du FIDA axés sur les résultats</b>	<b>4</b>
<b>II. Proposition du FIDA relative à des activités pilotes dans le domaine des prêts axés sur les résultats</b>	<b>5</b>
A. Exploiter l'avantage comparatif du FIDA	5
B. Tirer les enseignements de l'expérience propre du FIDA	6
C. Activités pilotes volontaires impulsées par la demande	8
D. Activités pilotes pour une gamme de mécanismes des PAR dans des zones spécifiques	8
E. Partenariats durant la phase pilote	9
F. Financement des opérations pilotes par le biais des allocations au titre du SAFFP	10
G. Ressources dédiées à l'appui à la conception des activités pilotes	11
H. Durée de la phase pilote	11
I. Autoévaluation au bout de trois ans	11
J. Critères pour le choix des opérations pilotes pouvant être couronnées de succès	12
K. Choix réaliste et partagé d'ILD	12
L. Vérification indépendante des ILD	13
M. Mesures d'atténuation du risque	14
N. Approbation du Conseil d'administration	14
<b>Appendice: The Disbursement-linked Indicator Matrix</b>	<b>1</b>

## Sigles et acronymes

AFP	Accord fondé sur la performance
BAsD	Banque asiatique de développement
FAR	Financement axé sur les résultats
FIDA11	Onzième reconstitution des ressources du FIDA
FIPS	Démarrage plus rapide de l'exécution des projets
IFI	Institution financière internationale
ILD	Indicateur lié au décaissement
MFF	Mécanisme flexible de financement
PAR	Prêts axés sur les résultats
PforR	Programme pour les résultats (Banque mondiale)
RARI	Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA
S&E	Suivi-évaluation
SWAp	Approche sectorielle

## Recommandation

En exécution de l'un de ses engagements au titre de la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11), le FIDA élaborera une proposition d'activité pilote dans le domaine des prêts axés sur les résultats (PAR), à soumettre à l'examen du Conseil d'administration. La présente proposition prend pour point de départ la Note conceptuelle sur les opérations de prêts axés sur les résultats (TFWG 2018/3/W.P.2), présentée au Groupe de travail sur le cadre de transition, et contient des informations rationalisées concernant la proposition spécifique au FIDA sur la manière de mener des activités pilotes de PAR.

Le Groupe de travail sur le cadre de transition est invité à examiner et entériner la justification de l'introduction des PAR au FIDA, ainsi que la proposition de phase pilote telle qu'elle est résumée ci-dessous.

**Activités pilotes volontaires impulsées par la demande:** le FIDA entreprendra un processus de sélection impulsé par la demande, avec une intervention des divisions régionales pour promouvoir le concept de PAR parmi les pays emprunteurs. On encouragera des activités pilotes de l'instrument dans différents pays pour en évaluer l'adaptation à un éventail de défis en matière de développement. La décision d'utiliser les PAR comme instrument sera volontaire. Aucun pays ne sera obligé d'adopter les PAR au lieu des prêts d'investissement, et aucun pays ne sera exclu a priori de l'utilisation des PAR.

**Activités pilotes pour une gamme de mécanismes des PAR:** le FIDA tirera parti des expérimentations relatives à différents types de PAR pour en tirer des enseignements quant à ceux qui conviennent le mieux à ses capacités et à ses avantages comparatifs. Le présent document décrit les grandes lignes des deux principaux types de PAR entrepris par d'autres institutions financières internationales (IFI): PAR relatifs à un projet et PAR programmatiques. Il est proposé que le FIDA introduise au moins un de chacun des types de PAR durant la phase pilote.

**Activités pilotes dans des domaines spécifiques:** Les domaines potentiels sur lesquels pourrait se focaliser une activité pilote du FIDA pour un PAR relatif à un projet pourraient inclure: i) les services publics aux agriculteurs, comme les services de vulgarisation (par exemple assistance à l'établissement de plans d'entreprise) et les services d'infrastructure (par exemple l'irrigation); et ii) les programmes d'incitation à un changement de comportement des petits exploitants agricoles (par exemple conversion de la production, liée à l'adaptation aux changements climatiques). Le FIDA sera encouragé à explorer d'autres domaines pour la conduite d'activités pilotes pour les PAR relatives à un projet. Les domaines potentiels sur lesquels focaliser une activité pilote du FIDA pour un PAR programmatique pourraient inclure l'appui aux autorités centrales, provinciales et locales, dans le cadre d'un programme plus général conduit par le gouvernement.

**Partenariats durant la phase pilote:** il est suggéré, dans la proposition, que l'activité pilote initiale du FIDA concernant les PAR programmatiques soit entreprise en partenariat avec une IFI ayant l'expérience de ce type de PAR, en tirant parti des évaluations techniques pour l'utilisation de systèmes nationaux entreprises dans le cadre des PAR programmatiques. Le FIDA participera en tant que cofinanceur et examinera ces évaluations. Cette approche lui permettra aussi de développer progressivement les compétences requises, tant au siège que sur le terrain, portant sur tous les aspects des PAR, y compris les discussions avec le gouvernement, la conception, la supervision et le suivi.

**Financement des opérations pilotes par le biais des allocations au titre du SAFP avec un appui supplémentaire de ressources administratives:** les opérations pilotes des PAR seront financées en totalité ou en partie sur l'allocation attribuée à chaque pays participant au Système d'allocation fondé sur la performance, conformément aux conditions établies pour chaque catégorie de pays. Conformément à l'esprit de volontariat des opérations pilotes, la décision quant au pourcentage de l'allocation d'un pays au titre du SAFP à allouer aux PAR appartiendra au pays. Il n'y aura pas de prime sous forme d'allocation supplémentaire pour les PAR, pas plus qu'on ne leur réservera une part de l'allocation SAFP. Des ressources administratives additionnelles seront affectées à la conception, l'exécution et l'évaluation des opérations pilotes.

**Durée de la phase pilote:** la phase pilote sera limitée dans le temps et conçue comme une activité d'apprentissage. Sur la base de l'expérience d'autres IFI, il est proposé que les activités pilotes s'étendent sur une période d'au moins six ans, coïncidant avec la durée type d'une opération de PAR programmatique, pour permettre l'évaluation d'un cycle complet. Il est proposé que le FIDA entreprenne au moins deux ou trois opérations pilotes (représentant un modeste pourcentage du nombre de projets approuvés chaque année). Il serait ainsi possible d'évaluer le processus des PAR à la fin de la période pilote.

**Autoévaluation au bout de trois ans pour réunir les enseignements tirés.** Trois ans après l'approbation de la première activité pilote, le FIDA entreprendra une autoévaluation visant à recueillir un éventail le plus large possible d'enseignements. L'autoévaluation portera notamment sur: i) les coûts encourus pour la conception et la supervision de l'opération; ii) la demande des emprunteurs; iii) le rôle joué par le FIDA dans la conception de l'opération; iv) les critères retenus par le FIDA pour la sélection des activités pilotes; v) le niveau interne de connaissance de l'instrument des PAR et la nécessité de poursuivre l'apprentissage/la formation; vi) les évolutions du décaissement dans les opérations en cours; et vii) l'expérience du recueil des données par la partie indépendante désignée dans le cadre du protocole de vérification pour les indicateurs liés au décaissement.

**Choix réaliste et partagé des indicateurs liés au décaissement (ILD).** Le choix des ILD devra prendre en considération les aspects concrets de la mesure, du suivi et de la vérification des résultats, et notamment les problèmes spécifiques au secteur agricole. Les ILD devront être clairement définis et mesurables, et assortis de protocoles clairs en matière de suivi. Les ILD devront être structurés de manière à prendre en compte le contexte national et la capacité de l'emprunteur, et devront être réalistes dans l'examen de la question de savoir s'il sera possible d'atteindre les résultats choisis comme ILD durant la période d'exécution.

**Protocole de vérification indépendante des ILD.** Dans toute opération de PAR, le protocole de vérification des ILD agréés dans le cadre de la conception entre le prêteur et le gouvernement emprunteur constituera un élément essentiel. Une entité distincte, indépendante aussi bien du gouvernement emprunteur que du prêteur, et dont la capacité et la fiabilité auront été évaluées dans le cadre de la préparation du programme, sera désignée dans la matrice des ILD incluse dans le document de projet/programme. La vérification portera sur les mesures objectives et quantitatives se rapportant aux indicateurs numériques agréés pour chaque ILD par rapport à des références agréées. Ce processus n'implique pas la notation du projet ou l'évaluation de sa performance. Le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) ne joue aucun rôle dans ce processus. IOE évaluera le projet/programme à son achèvement, conformément aux règles en vigueur pour les projets de prêts d'investissement.

**Approbation par le Conseil d'administration de chaque projet pilote et, le cas échéant, de dérogations.** La proposition suggère que les PAR du FIDA ne soient pas guidés par une nouvelle politique; des orientations provisoires seraient au contraire fournies pour la conception et l'exécution des opérations pilotes. Il est également suggéré, dans la proposition, que le lancement des activités pilotes soit accompagné d'une indication des éventuelles dérogations à une quelconque politique et/ou procédure et qui devraient être approuvées par le Conseil d'administration. Chaque projet pilote sera également soumis au Conseil d'administration pour examen et approbation.

## Proposition du FIDA relative à des activités pilotes dans le domaine des prêts axés sur les résultats

### I. Contexte et justification des prêts du FIDA axés sur les résultats

1. **Le FIDA est actuellement limité par la panoplie de ses produits de prêt.** À la différence d'autres institutions financières internationales (IFI) qui disposent d'une plus large gamme d'options, le FIDA n'a à l'heure actuelle qu'un seul instrument de prêt. Avec l'intérêt croissant accordé à la concertation sur les politiques et à l'établissement de partenariats, le FIDA relève son profil pour participer, à un niveau plus élevé, à la réforme des politiques et des institutions. Élaborer un mécanisme de prêt pour cibler le financement du FIDA sur l'obtention de résultats concrets et élargir la portée de ce financement afin d'inclure des domaines essentiels pour la réalisation de programmes agricoles gouvernementaux de plus grande ampleur pourrait permettre au FIDA d'atteindre un niveau supérieur.
2. **Le FIDA s'est engagé à mener des activités pilotes dans le domaine des prêts axés sur les résultats (PAR) durant la période de la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11).** Dans le cadre de FIDA11, le FIDA s'est engagé à mener des activités pilotes relatives à des produits diversifiés adaptés aux conditions particulières des différents pays, en notant qu'il "élaborera une proposition visant à expérimenter des prêts axés sur les résultats, à soumettre à l'attention du Conseil d'administration"<sup>1</sup>.
3. **Il existe des indications préliminaires d'une demande de PAR de la part des emprunteurs du FIDA.** En 2017, une évaluation au niveau de l'institution sur l'architecture financière du FIDA a été entreprise, avec notamment des contributions des gouvernements et du personnel du FIDA sur l'élargissement de l'offre de produits de la part du FIDA. Les personnes interrogées ont répondu qu'une gamme élargie de produits augmenterait le choix et la souplesse, permettant aux pays emprunteurs de choisir le produit répondant le mieux à leurs besoins. Un solide consensus s'est dégagé pour estimer que le FIDA devait élaborer une approche des PAR<sup>2</sup>, dans laquelle le crédit accordé serait décaissé en fonction de l'obtention de résultats et d'indicateurs de performance spécifiques au programme. Plusieurs pays emprunteurs ont fait part de leur intérêt pour un appui du FIDA suivant des approches davantage axées sur les résultats afin d'apporter des incitations à la performance. Ils ont exprimé une préférence pour un appui du FIDA qui contribue de manière stratégique aux programmes gouvernementaux et aide à renforcer les capacités du gouvernement en matière de gestion des programmes de dépenses et d'investissement. Bien qu'il soit admis que de telles enquêtes ne sont pas équivalentes à des engagements, et qu'il pourrait exister différents niveaux de compréhension de l'instrument, elles offrent un point de départ encourageant pour la proposition d'un tel instrument.
4. **Le cadre de transition du FIDA requiert une meilleure adaptation des produits du FIDA à ses États membres.** Le FIDA a conçu un itinéraire pour que la transition des pays emprunteurs s'effectue de manière prévisible et durable. Il envisage également un FIDA capable de répondre aux emprunteurs et à leur demande d'un nombre accru d'outils, et d'offrir plus de souplesse dans son appui.

<sup>1</sup> Voir GC 41/L.3/Rev.1, Rapport de la Consultation sur la Onzième reconstitution des ressources du FIDA, engagement 3.6, mesure contrôlable 36.

<sup>2</sup> L'évaluation au niveau de l'institution sur l'architecture financière du FIDA indique que sur les personnes extérieures au FIDA ayant répondu, 70% ont attribué une priorité élevée ou très élevée à l'élaboration d'un produit de PAR, ainsi que 59% de personnes appartenant au FIDA.

À cette fin, le FIDA devra adapter son appui aux États membres sur une base différenciée, comme le reconnaît le modèle opérationnel renforcé pour FIDA11.

5. **Le FIDA vise à accroître l'efficacité de ses activités de prêt et de ses activités hors prêts.** La performance d'ensemble du FIDA en matière de financement de projets par des prêts est bonne, les notes agrégées étant "plutôt satisfaisantes", mais il a aussi l'ambition d'améliorer cette performance. Les rapports annuels sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) de 2016 et 2017 suggèrent que l'adoption d'approches plus stratégiques, le renforcement de la coordination avec d'autres partenaires et une focalisation accrue sur le développement institutionnel sont des éléments clés pour une efficacité accrue du FIDA. Le FIDA s'engage désormais dans des activités qui vont au-delà des prêts à des projets, et notamment la concertation sur les politiques, la gestion des savoirs et l'établissement de partenariats. Ces activités ont également été jugées "plutôt satisfaisantes" au cours des dernières années, et il existe un désir similaire d'amélioration de cette performance. Des efforts sont actuellement déployés pour: renforcer les liens qui rendent possible le flux de savoirs allant des unités de gestion des projets vers le gouvernement et les autres parties prenantes; reproduire à plus grande échelle les expériences réussies et les résultats positifs au niveau des projets; appuyer de manière plus générale la concertation sur les politiques et l'établissement de partenariats; et améliorer les liens entre les activités de prêt et les activités hors prêts. Le renforcement des activités hors prêts serait également essentiel pour tout engagement programmatique dans les PAR.
6. **Les PAR ont le potentiel de reproduire à plus grande échelle et d'accroître l'impact du FIDA.** L'introduction de l'approche des PAR offre au FIDA une possibilité de mettre davantage l'accent sur les résultats et sur un impact de niveau plus élevé. Dans les PAR relatifs à un projet comme dans ceux relatifs à un programme, ce type de mécanisme peut tirer parti de l'expérience acquise par le FIDA aux côtés des petits exploitants agricoles et des peuples autochtones, et reproduire à plus grande échelle l'impact en matière de développement parmi ces groupes.

## **II. Proposition du FIDA relative à des activités pilotes dans le domaine des prêts axés sur les résultats**

### **A. Exploiter l'avantage comparatif du FIDA**

7. **La focalisation du FIDA sur les petits exploitants agricoles peut modifier le paradigme de la prestation des services publics au niveau local.** Parmi les nombreux domaines d'appui au secteur agricole, l'avantage comparatif du FIDA réside dans l'intérêt qu'il porte aux petits exploitants agricoles et aux communautés rurales et dans sa capacité à les relier à des marchés plus vastes grâce à l'appui apporté aux filières. Le FIDA est reconnu, en particulier, pour le ciblage des segments les plus pauvres du secteur agricole dans des zones géographiquement éloignées. Il est également connu pour lancer des innovations et tester, au niveau local, des solutions pouvant être reproduites et mises en œuvre à plus grande échelle. L'accent mis par le FIDA sur les petits agriculteurs et son expérience en matière d'innovation lui permet d'appuyer les services publics afin qu'ils deviennent davantage axés sur la performance ou les résultats, ce qui accroît l'impact sur le groupe cible. Il existe un potentiel important d'introduction d'approches plus participatives pour promouvoir l'obtention de résultats dans les PAR; le FIDA pourrait s'appuyer sur son expérience dans ce domaine – son approche pratique et ses relations avec les communautés rurales et les organisations paysannes – pour obtenir des résultats significatifs.
8. **Le FIDA peut également introduire le point de vue des petits exploitants dans des programmes gouvernementaux de plus grande ampleur.** Le Fonds peut tirer parti de sa vaste expérience de l'appui aux petits exploitants en faisant

connaître leurs points de vue sur les politiques et les programmes aux niveaux provincial et national. Le FIDA peut aussi s'appuyer sur l'expérience acquise en matière de développement institutionnel au niveau local pour influencer l'exécution des programmes, les politiques et le développement institutionnel aux échelons supérieurs du gouvernement. Cela lui donnerait une possibilité significative d'accroître son impact, conformément à son programme de reproduction à plus grande échelle<sup>3</sup>, tout en restant concentré sur les petits exploitants agricoles. Les programmes de dépenses pluriannuels des gouvernements dans les secteurs de l'agriculture et du développement rural visent à améliorer la productivité agricole par divers moyens, notamment en reliant la production rurale aux marchés et en encourageant les investissements dans les infrastructures rurales nécessaires et dans une production intelligente face au climat. Lorsque les IFI et les bailleurs de fonds s'associent aux gouvernements pour financer ces programmes, ils peuvent appuyer conjointement diverses réformes (par exemple, réorienter les subventions) et améliorer la performance des organismes publics. Ils peuvent également introduire une focalisation sur les résultats, ce qui augmente l'impact, aussi bien du financement des partenaires du développement que des programmes gouvernementaux auxquels ils apportent un appui. Cependant, cette focalisation sur les gouvernements centraux et les programmes nationaux peut facilement conduire les partenaires du développement à négliger le point de vue des petits exploitants; le FIDA pourrait combler cette lacune cruciale. On peut trouver un exemple actuel de mise en pratique dans une intervention du FIDA en Indonésie, où il fournit un financement parallèle à un programme de développement de l'irrigation à grande échelle appuyé par la Banque asiatique de développement (BASD). Le FIDA intégrera les points de vue des petits exploitants agricoles pour améliorer la planification des infrastructures et fournira aux agriculteurs un appui au renforcement des capacités, un financement de la filière et un soutien au renforcement des institutions, sur les exploitations agricoles et en dehors des exploitations.

## **B. Tirer les enseignements de l'expérience propre du FIDA**

9. **Le FIDA a cherché à élargir sa gamme de services aux emprunteurs.** Avec d'autres IFI, le FIDA a expérimenté des mécanismes flexibles de financement (MFF), des approches sectorielles (SWAp) et d'autres formes d'appui programmatique. L'adoption du MFF après son introduction en 1998 a été vigoureuse: 20 projets ont été approuvés au titre du MFF entre septembre 1998 et avril 2002. Toutefois, une décision prise par le Conseil en 2002 a limité les opérations de MFF à celles déjà approuvées ou dans la réserve (en attendant une évaluation en profondeur du mécanisme en soit), et une autoévaluation de la direction en 2007 a conclu que MFF n'avait eu qu'un succès limité. Il a ensuite été convenu que les caractéristiques positives du MFF seraient intégrées dans d'autres conceptions de projets du FIDA. Par la suite, un nouvel effort a concerné le mécanisme des SWAp. Le FIDA a adopté une politique pour les approches sectorielles en 2005<sup>4</sup>. Le concept de SWAp visait à rassembler l'aide extérieure et les fonds nationaux dans un cadre stratégique et sectoriel unique, appartenant aux gouvernements et placé sous leur direction, et où les partenaires du développement alignaient et harmonisaient progressivement leurs procédures sur les systèmes nationaux. Bien que relativement répandues dans les secteurs sociaux, les approches sectorielles ont été moins adoptées dans le secteur agricole<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Brookings, *Scaling up Programs for the Rural Poor: IFAD's experience, lessons and prospects (Phase 2)*, Brookings Global Economy and Development (Janvier 2013).

<sup>4</sup> Voir EB 2005/84/R.5/Rev.1, Politique du FIDA en matière d'approches sectorielles du développement agricole et rural.

<sup>5</sup> L'étude de 2007 sur les approches sectorielles dans le secteur de l'agriculture n'a relevé que 15 opérations au niveau mondial (voir *Formulating and Implementing SWAps in Agriculture and Rural Development*, Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural).



et le FIDA n'a entrepris aucune nouvelle approche sectorielle après l'approbation de la politique.

10. **Les enseignements tirés de ces premières initiatives peuvent éclairer le développement par le FIDA de futures approches des PAR.** Bien que ces deux initiatives n'aient pas pleinement réussi à atteindre leurs objectifs, elles ont introduit d'importants éléments sur lesquels le FIDA peut s'appuyer dans ses futures activités de PAR. Ainsi, les seuils de déclenchement utilisés pour les tranches du MFF ont fourni des expériences dont on peut s'inspirer pour la formulation et le suivi des ILD. En outre, le caractère programmatique des approches sectorielles et leur focalisation sur les résultats ont permis de jeter les bases d'un financement programmatique axé sur les résultats (FAR) dans d'autres organisations<sup>6</sup>. Ces initiatives ont également livré un certain nombre d'enseignements sur les fondements essentiels des PAR, notamment un fort leadership gouvernemental et une capacité institutionnelle, de la part des pouvoirs publics et du personnel des IFI, de mettre au point les chaînes de résultats et les ILD appropriés. Elles ont souligné les problèmes que pose l'adaptation de nouvelles approches au contexte de chaque organisation et les efforts nécessaires pour renforcer, au sein d'une organisation, l'appropriation et les capacités institutionnelles.
11. **Plus récemment, des initiatives prometteuses ont permis d'améliorer la focalisation sur les résultats des projets d'investissement du FIDA.** Le financement fondé sur la performance joue un rôle croissant dans le domaine de la microfinance et les expériences qui en ont été tirées ont été transmises à divers prestataires de services financiers et clients dans le but d'améliorer l'accès au financement. Le FIDA a introduit des accords fondés sur la performance<sup>7</sup> dans un certain nombre d'opérations de financement rural en utilisant des indicateurs axés sur les résultats comme déclencheurs pour le décaissement des fonds et d'autres activités d'appui aux projets<sup>8</sup>. On peut citer l'exemple du Programme d'élargissement du financement rural de la Zambie, qui lie les décaissements aux rapports trimestriels d'enquête de référence et d'impact. Les accords fondés sur la performance peuvent prendre de nombreuses formes pour encourager différents acteurs. Ces types de paiements incitatifs liés aux propres décaissements du FIDA représentent des innovations importantes, qui intègrent la réalisation des résultats dans les projets du FIDA. Des efforts seront faits pour repérer d'autres exemples d'innovation dans des projets antérieurs et en cours, et faire fond sur cette expérience en tant qu'approches pilotes des PAR du FIDA.
12. **Le FIDA a déployé un effort concerté pour évoluer de manière plus générale vers une focalisation accrue sur les résultats.** Le FIDA a mis en place une structure pour la mesure et la gestion des résultats, et pour le S&E aux niveaux du projet, du pays et de l'institution. Cette structure comprend les

<sup>6</sup> L'expérience du FIDA dans le domaine des SWAp a été limitée à deux ou trois projets, qui n'ont pas été considérés comme pleinement réussis. Néanmoins, certains enseignements utiles en ont été tirés par le FIDA, et quelques résultats positifs en ont découlé pour les clients (par exemple une prestation de services plus participatives et axées sur les résultats en République-Unie de Tanzanie).

<sup>7</sup> La définition acceptée d'un Accord fondé sur la performance (AFP) indique que l'Accord "i) est clair et précis quant aux résultats attendus et à la façon dont ils seront mesurés, et ii) renforce les incitations à obtenir une bonne performance parce qu'il définit les avantages (ou les sanctions) découlant de la réalisation (ou de l'absence de réalisation) des résultats escomptés (Groupe consultatif d'assistance aux pauvres, 2010) "Performance-Based Agreements: Incorporating Performance-Based Elements into Standard Loan and Grant Agreements", Washington.

<sup>8</sup> Voir la note pratique du FIDA, "*Indicateurs clés de performance et accords fondés sur la performance dans la finance rurale*", octobre 2014. Ce document note que: i) les indicateurs fondés sur les résultats concrets sont surtout utilisés pour les modalités hors prêts; ii) les accords de prêt subsidiaires sont utilisés entre le projet et les prestataires de services financiers; iii) les accords de don sont utilisés lorsque le soutien provient d'un mécanisme de don du FIDA; iv) les accords de gestion sont utilisés lorsque le prestataire de services financiers est chargé de l'exécution d'une grande partie des activités dans le cadre d'un projet du FIDA; et v) d'autres types de conventions spéciales (lettres d'accord) peuvent aussi être utilisés. Un AFP peut être utilisé en suivant une concertation structurée à laquelle participent le FIDA et le prestataire de services financiers portant sur le contexte, les indicateurs, les moteurs de performance et les sanctions.

matrices de résultats du projet, les programmes d'options stratégiques pour le pays axés sur les résultats (COSOP-AR), le Rapport annuel sur l'efficacité du FIDA en matière de développement (RIDE) fondé sur le Système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI), et le RARI – le Rapport annuel indépendant d'évaluation du FIDA. Cette structure n'a toutefois pas totalement réussi à orienter davantage la focalisation du Fonds vers les résultats et les effets. Une étude de 2013 sur le FIDA a observé que "les mécanismes de mesure des résultats et de S&E du FIDA sont complexes dans leur conception, mais présentent des faiblesses dans la mise en œuvre"<sup>9</sup>. Les rapports annuels internes du FIDA ont aussi noté que, malgré les progrès d'ensemble en matière de supervision et de gestion des résultats, le S&E reste faible. Cela donne à penser qu'un effort plus concerté pour intégrer une focalisation sur les résultats dans les projets et programmes (et pas seulement dans les matrices de résultats jointes au projet) pourrait favoriser une meilleure orientation sur les résultats au FIDA. Il conviendra de déterminer, lors de la sélection des projets pilotes, les liens étroits et les synergies avec le cadre de gestion des résultats du COSOP et le cadre de résultats sous-tendant les instruments des PAR.

### **C. Activités pilotes volontaires impulsées par la demande**

13. **La phase pilote sera impulsée par la demande et de nature volontaire.** Il est proposé qu'un petit nombre d'activités pilotes soient identifiées au second semestre de 2018 et au premier trimestre de 2019, par le biais d'interactions avec les divisions régionales. La direction demandera aux divisions régionales des propositions parmi lesquelles elle choisira les activités pilotes appropriées en se basant sur les contributions des homologues gouvernementaux et sur des critères qui indiqueraient l'adéquation de l'instrument au problème de développement.
14. La décision d'utiliser le PAR sera volontaire. Aucun pays ne sera obligé de l'utiliser, et aucun pays ne sera exclu a priori de son utilisation. Une évaluation des capacités sera effectuée, et, si nécessaire, des mesures appropriées seront prises en matière de renforcement des capacités et d'atténuation des risques pour les besoins des expérimentations menées dans les pays intéressés. Le montant des fonds alloués aux PAR dans le cadre de l'allocation de chaque pays au titre du SAFP demeure volontaire, et sera décidé d'un commun accord entre le FIDA et le pays, en fonction de la portée du type et de l'opération des PAR. Chaque pays pourra décider librement s'il souhaite consacrer la totalité de son allocation au titre du SAFP, ou seulement une partie, à une opération de PAR.

### **D. Activités pilotes pour une gamme de mécanismes des PAR dans des zones spécifiques**

15. Le FIDA s'efforcera de réaliser des activités pilotes relatives à différents types de PAR pour déterminer ceux qui conviennent le mieux à ses capacités et à son avantage comparatif, en expérimentant les deux types de PAR - PAR relatifs à un projet et PAR programmatiques.
16. **Les prêts octroyés par le FIDA à des projets peuvent appuyer les gouvernements et encourager d'autres acteurs à se concentrer davantage sur les résultats et à mettre l'accent sur le point de vue des petits exploitants.** Il existe d'importantes possibilités de réorienter les prêts accordés par le FIDA à des projets dans le sens d'un modèle plus solide où les résultats sont liés aux décaissements, et de faire des résultats une partie intégrante du portefeuille d'investissements du FIDA. Ce mécanisme pourrait être appliqué dans un certain nombre de domaines auxquels le FIDA apporte actuellement son soutien, en faisant fond sur le financement limité fondé sur la performance actuellement proposé. Compte tenu de la focalisation sur les familles individuelles

<sup>9</sup> Voir note de bas de page 2.

d'agriculteurs, les PAR du FIDA seraient particulièrement pertinents pour la fourniture de services publics tels que les services de vulgarisation, les infrastructures rurales et l'appui à la conversion des cultures liée à l'adaptation aux changements climatiques. Les PAR concernant des projets pourraient également être appliqués aux infrastructures à petite échelle, compte tenu du rôle du FIDA dans l'amélioration des rendements des petits exploitants et l'augmentation de leurs niveaux de revenu.

17. Le domaine des techniques et des investissements intelligents face au climat offre également un fort potentiel d'utilisation des incitations financières pour modifier le comportement des agriculteurs. Le FIDA sera encouragé à explorer d'autres domaines pour les projets pilotes de PAR et examinera les projets en cours et la réserve de financement additionnel pour déterminer les composantes ou les projets où pourrait être introduite une approche axée sur les résultats. Les critères de performance liés à l'exécution et aux résultats de ces services bénéficieraient de la contribution des petits exploitants, facilitée par le FIDA. Ces projets pourraient comporter des paiements liés aux résultats, effectués par le gouvernement central au bénéfice d'intermédiaires de niveau inférieur ou de prestataires de services, ce qui inciterait clairement les intermédiaires à fournir des services qui atteignent les résultats ciblés. Ils s'appuieraient sur l'expérience du FIDA en matière d'Accord fondé sur la performance (AFP) dans le domaine de la finance rurale, et des expériences d'autres IFI en matière de prêts d'investissement utilisant des indicateurs fondés sur les décaissements.
18. Dans le cas des PAR programmatiques, le FIDA pourrait jouer un rôle utile en intégrant le point de vue des petits exploitants dans les grands programmes gouvernementaux. Avec le temps, le FIDA pourrait se charger d'un rôle de premier plan dans un FAR programmatique, en particulier dans les petites économies où le FIDA peut fournir une part importante du financement pour le développement de l'agriculture. Le FIDA pourrait également intervenir à l'appui des programmes gouvernementaux au niveau provincial, en particulier dans les pays où le gouvernement central a encouragé les réformes provinciales, et où des programmes de dépenses sont consacrés au soutien des zones reculées et des populations rurales pauvres.

## **E. Partenariats durant la phase pilote**

19. Tenant en partie à sa nouveauté, la complexité de l'instrument est bien reconnue. Le FIDA interviendra par conséquent en partenariat avec d'autres IFI, spécialement pour les PAR programmatiques. Au cours des stades initiaux de la phase pilote, la direction propose que le FIDA s'associe avec une autre IFI ayant une expérience en matière de PAR programmatiques, permettant au FIDA d'acquérir de l'expérience lors de sa première incursion dans ce domaine. Agissant en tant que cofinancier, le FIDA participerait avec l'IFI chef de file à la conception et l'exécution du FAR programmatique, en intégrant le point de vue des petits exploitants dans la conception et en supervisant potentiellement une partie spécifique du projet et des ILD connexes. Un système robuste sera nécessaire pour évaluer la contribution du FIDA et donner des indications quant aux rôles qu'il pourrait jouer à l'avenir pour appuyer les PAR programmatiques. À ce jour, ces programmes ont exigé le déploiement d'une capacité considérable d'organisation de réunions et de conduite de discussions avec les pouvoirs publics sur des questions clés de politiques et de développement institutionnel; il serait difficile pour le FIDA d'entreprendre seul ces activités. Le FAR requiert aussi la capacité d'évaluer les systèmes gouvernementaux à utiliser lorsque le financement est fourni directement pour un programme de dépenses gouvernementales. Le FIDA devrait dans un premier temps s'appuyer sur l'IFI chef de file pour la réalisation de ces évaluations techniques.

20. **Le FIDA peut faire appel à des compétences externes pour appuyer ses efforts dans le domaine des PAR.** Une fois identifiés les candidats pour les projets pilotes, un appui supplémentaire sera probablement nécessaire pour le processus de conception. Les principales caractéristiques de conception comprennent les paramètres de paiement, la détermination de la part du financement associée aux résultats, la structure de tarification et l'approche de la vérification. Le FIDA pourrait devoir recruter des consultants spécialisés dans le domaine du financement axé sur les résultats pour aider à cette conception. La communauté du développement dispose aussi de ressources considérables pour appuyer la conception des PAR, par le biais de programmes financés par des donateurs et des IFI. La Banque mondiale, notamment, a mis au point des stages de formation à différents niveaux pour renforcer les capacités du personnel sur les principaux aspects des PAR programmatiques. Les stages développent la capacité du personnel de formuler en connaissance de cause des jugements quant au choix en matière de conception des instruments, y compris les cadres de résultats et les ILD. Les stages évaluent également les domaines de compétence spécifique dans les évaluations fiduciaires, environnementales et sociales pour les PAR axés sur les programmes. D'autres institutions offrent une formation davantage centrée sur les PAR concernant des projets. Une fois les projets pilotes identifiés, le FIDA utilisera ces stages de formation pour les parties prenantes concernées. Le programme Capacity-Scan (qui aide les gouvernements à améliorer les résultats et la capacité de S&E) fait l'objet d'une activité pilote en milieu rural dans le cadre de l'initiative "Faire progresser le savoir pour un impact dans le secteur agricole" afin d'évaluer les systèmes et les capacités de gestion axés sur les résultats au niveau des pays et identifier les lacunes. Cela pourrait être déployé pour les projets pilotes de PAR du FIDA. À mesure que le FIDA s'oriente vers des PAR plus programmatiques, il peut tirer parti des évaluations de pays (par exemple de la gestion financière publique) entreprises par des IFI et d'autres groupes financés par des donateurs. Il pourrait aussi externaliser ces évaluations grâce au financement du Mécanisme de coopération technique pour un démarrage plus rapide de l'exécution des projets (FIPS) pour l'évaluation environnementale et climatique. Le FIDA est membre du Groupe de travail des Banques multilatérales de développement (BMD) sur la gestion financière, au sein duquel les aspects fiduciaires des PAR programmatiques sont souvent abordés. Le FIDA sera en mesure de tirer parti de la vaste expérience disponible dans ce domaine et de l'appliquer à ses propositions d'activités pilotes.

## **F. Financement des opérations pilotes par le biais des allocations au titre du SAFP**

21. **Les opérations pilotes dans le domaine des PAR devront être adaptées à l'échelle du FIDA et financées à partir de l'allocation d'un pays au titre du SAFP.** Pour la phase pilote, les emprunteurs utiliseront une partie de leur allocation actuelle fondée sur la performance au titre de FIDA<sup>11</sup> pour financer les opérations de PAR. Il n'y aura aucune prime ou mise en réserve dans le SAFP pour les pays disposés à participer à une activité pilote de PAR. Il n'y aura pas non plus de part prescrite d'utilisation d'une allocation de pays. Chaque pays pourra décider librement du pourcentage de son allocation qu'il souhaitera, le cas échéant, consacrer aux PAR. Un financement additionnel sera alloué aux projets/programmes ayant de bonnes performances, conformément aux procédures en vigueur pour les projets d'investissement<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Conformément aux procédures d'autres IFI, le financement additionnel aux PAR sera soumis aux mêmes procédures que les projets d'investissement.

## **G. Ressources dédiées à l'appui à la conception des activités pilotes**

22. La conception et l'exécution des activités pilotes seront réalisées par le personnel existant. Compte tenu toutefois de l'apprentissage qui sera nécessaire pour effectuer ces nouvelles opérations, la direction suggère de consacrer un montant limité de ressources additionnelles à la conception et à l'exécution durant FIDA11.
23. Conscient des contributions qu'il pourrait apporter dans le domaine des politiques, le FIDA a élargi ses services liés aux savoirs et s'engage à plus grande échelle dans la concertation sur les politiques. Bien que les ressources destinées à l'expansion de ses services hors prêts aient été limitées, le FIDA propose à présent des instruments pour un démarrage plus rapide de l'exécution des projets (FIPS) comme nouvelle source de financement pour fournir des services d'analyse et de conseil à l'appui de la participation à l'élaboration des politiques pour le secteur rural. Le financement proposé appuierait l'analyse portant sur les politiques et la participation aux processus d'action des pouvoirs publics pertinents pour les secteurs ruraux, y compris des évaluations, au niveau national et local, du cadre d'action sectoriel, des lacunes dans ce cadre d'action et des évaluations des capacités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Le financement du FIPS est également envisagé pour appuyer les partenariats, notamment les consultations avec les principales parties prenantes. Ce financement permettra au FIDA de préparer les projets axés sur les résultats (avec par exemple de meilleurs paramètres de performance pour la prestation de services agricoles) et de mettre au point des programmes qui appuient la réforme des politiques et des institutions gouvernementales au sens large.

## **H. Durée de la phase pilote**

24. **La phase pilote durera six ans et le nombre des opérations sera adapté en fonction des évaluations des capacités.** Il est proposé que le FIDA entreprenne au moins deux ou trois projets pilotes (représentant une part modeste de l'approbation annuelle de projets) sur une période de six ans. Cela permettra une évaluation des processus et de l'impact à la fin de la période pilote. La BASD et la Banque interaméricaine de développement (BID) ont toutes deux introduit des programmes pilotes de six ans afin de disposer d'un temps suffisant pour l'examen et l'évaluation<sup>11</sup>. En fonction des résultats de ces projets pilotes, la direction proposera une modalité pour intégrer une forme plus permanente de PAR au FIDA.

## **I. Autoévaluation au bout de trois ans**

25. **Une autoévaluation sera entreprise trois ans après l'approbation de la première activité pilote.** La direction estime que les trois premières années d'une activité pilote devraient permettre de tirer un certain nombre d'enseignements, concernant notamment: i) les coûts de conception et de supervision; ii) la demande des emprunteurs; iii) le rôle joué par le FIDA dans la conception de l'opération; iv) l'évaluation des critères retenus par le FIDA pour la sélection des activités pilotes; v) le niveau de connaissance du personnel de l'instrument des PAR et la nécessité de poursuivre l'apprentissage/la formation; vi) les évolutions du décaissement dans l'opération en cours; et vii) l'expérience du

<sup>11</sup> Ainsi, le document d'orientation de la BASD intitulé "*Piloter un financement axé sur les résultats pour la modalité des programmes*" (août 2012) souligne que "pour faciliter l'apprentissage par la pratique, la BASD devrait conduire des activités pilotes du FAR pour la modalité des programmes pendant six ans, délai minimum requis pour fournir suffisamment d'informations en vue d'un examen ultérieur du FAR pour les opérations de programme, y compris leurs aspects de conception et d'exécution. Durant la phase pilote, la BASD mettra en place des mesures de formation, de diffusion, de consultation et d'apprentissage. Elle tirera également des enseignements des expériences d'autres organismes de développement et échangera des informations avec eux. L'expérience tirée du projet pilote éclairera la future orientation politique du FAR pour la modalité des programmes". Le projet pilote de prêts fondés sur les résultats de la BID a également une durée de six ans.

recueil des données par la partie indépendante désignée dans le cadre du protocole de vérification pour les ILD.

## **J. Critères pour le choix des opérations pilotes pouvant être couronnées de succès**

26. **Les critères de sélection des opérations pilotes seront fondés sur les enseignements tirés et incluront la volonté et l'engagement du gouvernement.** L'adoption de l'instrument sera de nature volontaire: aucun pays ne sera obligé d'utiliser les PAR et aucun pays ne sera exclu a priori de leur utilisation. La décision concernant l'utilisation de l'instrument résultera d'une analyse conjointe du problème de développement par le FIDA et l'emprunteur et de la conclusion selon laquelle les PAR pourraient constituer une solution plus efficace qu'un projet d'investissement traditionnel. La volonté des gouvernements d'élaborer des approches des PAR dans le secteur agricole sera décisive, et la capacité du FIDA de mener des discussions fréquentes avec ses homologues sur les résultats des projets et sur les ILD (par exemple par l'intermédiaire des bureaux de terrain) constituera un critère de sélection important. Dans le cas des PAR programmatiques, le FIDA aura également des consultations avec des IFI sur une série d'instruments potentiels – Programme pour les résultats (PforR), prêts axés sur les résultats, financements axés sur les résultats – dans la réserve pour rechercher des possibilités de programmes de cofinancement conformes au mandat du FIDA. Les critères de sélection des opérations pilotes seront également déduits des enseignements tirés par d'autres IFI. L'un des critères essentiels pour la réussite des opérations programmatiques pilotes sera que les pays disposent d'un programme agricole bien défini dans le cadre des dépenses nationales et que le gouvernement et le FIDA aient une compréhension claire des types de résultats à atteindre, de la séquence des résultats pour y parvenir, des acteurs à encourager et du type de données disponibles pour le suivi des résultats.

## **K. Choix réaliste et partagé d'ILD<sup>12</sup>**

27. **Le choix des bons indicateurs liés au décaissement est essentiel et doit être réalisé conjointement et réaliste.** Dans les PAR, les décaissements sont effectués en fonction de la réalisation de certains objectifs, comme convenu dans la définition des ILD. Pendant la préparation du programme, le FIDA collaborera avec les emprunteurs pour déterminer un ensemble d'indicateurs choisis parmi ceux figurant dans le cadre de résultats du programme à inclure dans la matrice des ILD. Des activités de renforcement des capacités seront menées en matière de conception des ILD, et pour faire en sorte que les cibles à atteindre et les modalités de paiement soient bien comprises de la même manière par les deux parties. Durant l'exécution, le suivi de la réalisation des ILD permet à l'IFI et aux emprunteurs d'évaluer les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de développement d'un programme, et de les réorienter le cas échéant. Bien que de natures diverses, les ILD doivent être axés sur les résultats ou les effets souhaités; il peut également s'agir de résultats ou d'effets intermédiaires. Le choix des ILD devra prendre en considération les aspects concrets de la mesure, du suivi et de la vérification des résultats. Les ILD devront être clairement définis et mesurables, et assortis de protocoles clairs en matière de suivi. Les ILD devront être structurés de manière à prendre en compte le contexte national et la capacité de l'emprunteur, et devront être réalistes dans l'examen de la question de savoir s'il sera possible d'atteindre les résultats choisis comme ILD durant la période d'exécution. À cet égard, il est important que les gouvernements soient clairement aux commandes dans la conception des approches et des programmes de PAR et que les résultats

<sup>12</sup> La présente section et la suivante sont largement inspirées de la Note d'orientation de la Banque mondiale sur son Programme pour les Résultats (2012) qui constitue un point de référence pour le choix des ILD et le protocole de vérification, suivi par toutes les IFI qui ont introduit les PAR programmatiques.

d'ensemble à atteindre et les ILD spécifiques à utiliser soient élaborés de manière participative avec la participation active de toutes les parties prenantes.

## **L. Vérification indépendante des ILD**

28. **Le protocole de vérification des ILD doit être solide et agréé.** Durant la préparation de l'opération de PAR, le FIDA collaborera avec les partenaires et l'emprunteur pour mettre au point et approuver le protocole de vérification des ILD qui confirmera qu'ils ont été atteints. Le protocole de vérification comprendra, au minimum, les éléments suivants:
- une définition claire de l'ILD et de la manière dont il sera mesuré;
  - une définition objective et détaillée des éléments nécessaires pour considérer que l'ILD a été atteint;
  - une indication sur le point de savoir si les décaissements associés à l'ILD seront reproductibles à plus grande échelle;
  - une définition des sources de données qui seront utilisées pour mesurer la réalisation de l'ILD, y compris la fréquence de communication de l'information;
  - des données de référence et le calendrier attendu de réalisation des ILD, clairement établi sur la base de sources de données comparables;
  - le nom de l'organisme gouvernemental ou de l'entité tierce à qui incombera la responsabilité de la fourniture des données pertinentes et de la vérification de la réalisation des ILD.
29. Le protocole de vérification des ILD devra constituer une partie intégrante des modalités de suivi et de compte rendu relatives à l'opération de PAR, et les équipes devront convenir du processus par lequel on vérifiera que chaque ILD a été atteint. Le protocole de vérification des ILD et les modalités connexes de vérification seront joints en annexe au document de conception.
30. **La vérification des ILD doit être crédible et indépendante.** Le FIDA et l'emprunteur se concerteront pour convenir de modalités appropriées qui permettront de vérifier de manière crédible que les ILD ont été atteints. Ces arrangements pourraient inclure les systèmes établis de suivi du programme s'il a été déterminé qu'ils possèdent la capacité de produire des données objectives, de bonne qualité et fiables permettant de vérifier, en temps utile, que les ILD ont été atteints. On pourrait, par ailleurs, faire intervenir des mécanismes de vérification externes, en ayant notamment recours à un organisme national indépendant (comme le bureau national des statistiques) ou à des tierces parties (comme des ONG, des organismes de vérification du secteur privé, des institutions universitaires). Toute institution externe fournissant une vérification devra impérativement faire l'objet d'une évaluation pour s'assurer qu'elle possède l'expérience et la capacité requises pour entreprendre une vérification crédible. L'objectif premier est de s'assurer qu'un mécanisme crédible est en place pour le suivi, la mesure et la vérification de la réalisation des ILD. Dans un certain nombre de cas, la Banque mondiale a eu recours à des sociétés ou des consultants externes (tant locaux qu'internationaux). Les sociétés peuvent offrir capacité et crédibilité lorsque l'indépendance des organismes gouvernementaux peut être mise en doute. Les coûts de la vérification sont normalement inclus dans les coûts du programme.
31. La vérification est axée sur les mesures quantitatives des produits, des effets intermédiaires ou des résultats, tels qu'ils sont décrits dans le document de projet. Elle ne constitue pas une évaluation subjective de la performance du projet, et elle n'est pas réalisée en consultation avec le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE). IOE n'intervient nullement dans l'évaluation ou la vérification des

mesures liées aux ILD. IOE évaluera le projet/programme à son achèvement, conformément à la pratique en vigueur pour les projets d'investissement.

## **M. Mesures d'atténuation du risque**

32. **Les risques inhérents à l'élaboration d'une nouvelle approche seront pris en compte et atténués.** L'un des risques majeurs liés aux PAR réside dans la possibilité qu'un projet ne décaisse pas de fonds. Cela peut être atténué de plusieurs façons. Par exemple, dans le cas d'un PAR programmatique, une attention particulière devrait être accordée à la pondération respective de chacun des ILD. L'accord entre l'IFI et le gouvernement devrait indiquer explicitement le pourcentage du prêt pouvant être décaissé si les ILD ne sont que partiellement atteints. Il se peut que les attentes doivent être révisées, puisque le calendrier des décaissements peut être moins prévisible que dans le cas des prêts d'investissement. En ce qui concerne les PAR programmatiques, l'utilisation des systèmes nationaux nécessite une évaluation approfondie *ex ante* et un accord entre le gouvernement et l'IFI sur les plans d'action du programme. Le FIDA atténuera le manque de capacités pour entreprendre ces évaluations en se fondant sur les évaluations techniques entreprises par l'IFI chef de file (à examiner et à approuver par le FIDA). Le risque que le gouvernement ne remplisse pas ses obligations envers les plans d'action du programme peut être atténué en finançant les efforts de renforcement des capacités dans le cadre de l'opération. Conformément aux pratiques des autres IFI en matière de PAR programmatique, des décaissements anticipés de l'ordre de 15 à 25% à la signature pourraient être proposés à l'emprunteur afin qu'il entreprenne les améliorations requises des systèmes nationaux, si elles constituent un objectif du projet<sup>13</sup>. Les risques spécifiques au secteur agricole, tels qu'ils sont énoncés dans la Note conceptuelle relative aux prêts axés sur les résultats, seront en outre atténués en choisissant principalement des ILD liés aux produits et aux effets intermédiaires, dont la mesure est moins difficile à réaliser.

## **N. Approbation du Conseil d'administration**

33. **La phase pilote sera limitée dans le temps et conçue comme une activité d'apprentissage, avec la pleine participation du Conseil d'administration.** La proposition suggère que les PAR du FIDA ne soient pas guidés par une nouvelle politique; des orientations provisoires seraient au contraire fournies par la direction pour la conception et l'exécution des opérations pilotes appuyées. La phase pilote sera limitée dans le temps et conçue comme une activité d'apprentissage. Il est également suggéré, dans la proposition, que le lancement des activités pilotes soit accompagné d'une indication des éventuelles dérogations qui devraient être consenties à une quelconque politique et que devrait approuver le Conseil d'administration. Chaque projet pilote sera également présenté au Conseil d'administration pour examen et approbation. Au moment de cette présentation, la direction, en consultation avec le Conseil d'administration, examinera la nécessité de toute éventuelle modification, sur plan juridique ou des politiques, pour intégrer cet effort. On portera l'attention maximale aux exigences juridiques et fiduciaires, en s'appuyant sur les enseignements déjà tirés par le biais du forum des BMD.

<sup>13</sup> La directive de la Banque mondiale pour le PforR stipule que "pour fournir à un emprunteur des ressources permettant au programme de démarrer ou de faciliter la réalisation des ILD, la Banque peut accepter un paiement anticipé (suite à l'entrée en vigueur du contrat de financement) jusqu'à concurrence de 25% du financement (sauf si un pourcentage plus élevé est approuvé par la direction) pour un ou plusieurs ILD qui n'ont pas encore été atteints ("avance"). Lorsque les ILD pour lesquels une avance a été versée sont atteints, le montant de l'avance est déduit (recouvré) du montant devant être déboursé en vertu de ces ILD".



## Appendix: The Disbursement-linked Indicator matrix<sup>14</sup>

1. The payment mechanism under each DLI should be clear and reflected in the DLI matrix. The financing amount allocated per DLI is determined by the IFI, in discussions with borrowers, based on the relative importance of the indicator to provide the incentive needed for achieving overall Program goals and outcomes. The more significant the DLI is for the achievement of the expected Program results, the more consideration should be given to assigning a higher portion of the financing amount to it.
2. Payment against one DLI can be proportionate. In discussions with the borrower, the Fund may agree to make disbursements against a DLI scalable—with the disbursement of financing proceeds proportional to the progress towards achieving the DLI. The decision to define scalable disbursements for a DLI should take into careful consideration the effect of a partial achievement of the indicator on the continued progress in the Program's results framework and on the eventual achievement of the entire development objective. In other words, scalability of disbursements may not apply to all DLIs. For instance, if a DLI refers to an action (e.g., modernization of procurement system in place), then it is either done or not. For each DLI with scalable disbursement, teams agree with the borrower on the formula to determine the amount of financing proceeds to be disbursed relative to the level of achievement of the DLI.
3. The DLI matrix will ensure clear overview of milestones and expected disbursements. The DLIs and the financing amounts allocated to the achievement of each DLI are recorded in the DLI Matrix. Taking into account the number of DLIs, the expected timing of DLI achievement, and the client's expected financing needs, the task team proposes an indicative time table for DLIs achievement and disbursement (e.g., on an annual, semi-annual, or quarterly basis). This time table is part of the DLI Matrix. A DLI can be specific to one period or defined to have stepwise targets over a series of periods. If DLIs are not achieved in the period initially planned, and are not time bound, they need not expire; the financing amount allocated to those DLIs may be made available for disbursement if the DLI is realized in later periods prior to the closing date. Similarly, if DLIs are achieved ahead of the expected period, disbursements can be claimed ahead of schedule. Lastly, if a DLI is not achieved by Program completion, the financing amount allocated to this DLI is not disbursed.

---

<sup>14</sup> This section is largely sourced from the World Bank Programme for Results Guidance note (2012) which is a benchmark for the DLI choice and verification protocol, followed by all other IFIs who have introduced programmatic Results Based Lending

Cote du document: EB 2018/125/R.7/Add.5  
Point de l'ordre du jour: 3 e) i)  
Date: 8 novembre 2018  
Distribution: Publique  
Original: Anglais

**F**

Investir dans les populations rurales

## Résultats de l'analyse relative au cofinancement du FIDA et éléments principaux de la stratégie de cofinancement

### Note pour les représentants au Conseil d'administration

#### Responsables:

#### Questions techniques:

**Ruth Farrant**

Directrice de la  
Division des services de gestion financière  
téléphone: +39 06 5459 2281  
courriel: r.farrant@ifad.org

**Jill Armstrong**

Directrice par intérim de la Division  
des politiques et des résultats opérationnels  
téléphone: +39 06 5459 2324  
courriel: j.armstrong@ifad.org

**Lisandro Martin**

Directeur de la  
Division Afrique de l'Ouest et du Centre  
téléphone: +39 06 5459 23 61  
courriel: lisandro.martin@ifad.org

#### Transmission des documents:

**Deirdre McGrenra**

Chef de l'Unité  
des organes directeurs  
téléphone: +39 06 5459 2374  
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration – Cent vingt-cinquième session  
Rome, 12-14 décembre 2018

---

Pour: **Information**

# Table des matières

<b>Sigles et acronymes</b>	<b>ii</b>
<b>Résumé</b>	<b>iv</b>
A. Messages clés	iv
B. Étapes suivantes	v
<b>Contexte</b>	<b>1</b>
<b>I. Tendances historiques ressortant des données du FIDA relatives au cofinancement</b>	<b>1</b>
A. Cofinancement par cycle de reconstitution	1
B. Différences régionales en matière de cofinancement	2
C. Tendances régionales en matière de cofinancement	3
D. Types de cofinanciers dans les projets du FIDA	5
<b>II. Analyse des moteurs du cofinancement: méthode et résultats</b>	<b>6</b>
A. Méthodologie	6
B. Sélection des variables d'intérêt et des résultats clés	7
C. Variables liées aux pays	7
<b>III. Facteurs liés aux projets</b>	<b>9</b>
A. Facteurs liés au FIDA	10
<b>IV. Corrélation entre le cofinancement et les caractéristiques des pays, représentée par la performance du secteur rural et l'indice de vulnérabilité du FIDA</b>	<b>11</b>
A. Performance du secteur rural	11
B. Indice de vulnérabilité du FIDA	12
<b>V. Cofinancement en nature</b>	<b>13</b>
<b>VI. Cofinancement fourni par le secteur privé (section étoffée)</b>	<b>14</b>
A. Définitions	14
B. Collaboration du FIDA avec le secteur privé	15
<b>VII. Principaux éléments qu'abordera la stratégie de cofinancement</b>	<b>20</b>
A. Justification et contexte	20
B. Enseignements tirés de l'expérience	20
C. Principes et éléments principaux	22
D. Plan d'action	25
E. Suivi	26

## Appendices

- I. Data sample**
- II. Project sectors**

## Sigles et acronymes

APR	Asie et Pacifique
BAfD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BMD	Banque multilatérale de développement
COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
CPP	Chargé de programme de pays
ESA	Afrique orientale et australe
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
Fonds fiduciaire espagnol	Fonds fiduciaire du mécanisme de cofinancement espagnol pour la sécurité alimentaire
GRIPS	Système de projets d'investissement et de dons
IVF	Indice de vulnérabilité spécifique au FIDA
LAC	Amérique latine et Caraïbes
MPD	Mobilisation privée directe
MPI	Mobilisation privée indirecte
NEN	Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe
ND	Non disponible
NS	Non significatif
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectif de développement durable
PIB	Produit intérieur brut
PFR	Pays à faible revenu
PRITI	Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure
PRITS	Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure
PSR	Performance du secteur rural
RNB	Revenu national brut
WCA	Afrique de l'Ouest et du Centre

## Recommandation

1. Le Groupe de travail sur le cadre de transition est invité à prendre note des informations complémentaires figurant à la section VI du présent document.
2. Par ailleurs, le Groupe de travail est invité à analyser et entériner la liste des principaux éléments qu'abordera la stratégie de cofinancement exposée à la section VII et résumée ci-après. La direction propose que la stratégie:
  - définisse des perspectives claires pour le FIDA en matière de cofinancement afin de mettre en relief son rôle de rassembleur de financements en faveur du développement, tel qu'il est envisagé dans son modèle opérationnel;
  - souligne l'articulation entre la décentralisation de la structure du FIDA et le cofinancement;
  - attire l'attention sur l'importance des discussions au stade de la conception des programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) et des projets, qui sont l'occasion de faire connaître les attentes en ce qui concerne la part des cofinancements.
  - s'appuie sur les enseignements tirés de l'expérience du FIDA et d'autres banques multilatérales de développement (BMD) et tire parti des évaluations relatives au cofinancement conduites par le FIDA et d'autres BMD;
  - exploite les résultats de l'analyse quantitative, des observations de nature qualitative émanant de groupes de réflexion, d'une enquête interne et d'entretiens avec du personnel opérationnel en poste à Rome et sur le terrain;
  - étudie attentivement les différentes sources de cofinancement qui correspondent à des motivations différentes, comme le montrent les analyses quantitatives et qualitatives, et explique quelles sources de cofinancement doivent être privilégiées;
  - évalue diverses modalités de cofinancement et formule des recommandations quant à celles qui conviendraient le mieux au FIDA;
  - recommande des dispositions en vue d'améliorer la mesure des cofinancements en nature et des cofinancements du secteur privé;
  - prenne en considération les facteurs nationaux et les différences régionales pour définir les principes qui serviront à décomposer les cibles arrêtées à l'échelle de l'institution en objectifs indicatifs de cofinancement au niveau de chaque région et, dans le cadre des COSOP, au niveau de chaque pays;
  - prenne en compte le cofinancement comme moyen d'apporter des fonds additionnels et, qui plus est, de mobiliser les savoirs et les compétences complémentaires des partenaires;
  - détermine les modifications qu'il faudra éventuellement apporter aux processus du FIDA pour assurer la réussite de la mise en œuvre de la stratégie;
  - mette l'accent sur l'exécution et inclue un plan d'action définissant clairement les rôles et les responsabilités au sein du FIDA à l'appui de la stratégie, accompagné d'un dispositif de suivi des résultats;
  - expose la méthode à employer pour décomposer les cibles arrêtées à l'échelle de l'institution en objectifs indicatifs de cofinancement au niveau de chaque région, telle qu'elle a été présentée au groupe de travail et validée par lui.

## Résumé

### A. Messages clés

1. Le cofinancement global du FIDA a été caractérisé, au cours des 20 années de la période allant de 1995 à 2014, par une tendance à la baisse par rapport à la période de la Huitième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA8). Le ratio de cofinancement le plus élevé a été atteint durant FIDA8, tandis que FIDA10 apparaît comme le cycle de reconstitution des ressources le plus problématique à ce jour. Le contexte du développement international entre 2010 et 2012, associé à la crise alimentaire, peut expliquer le taux de cofinancement exceptionnel constaté durant FIDA8. Les contributions du Fonds fiduciaire du mécanisme de cofinancement espagnol pour la sécurité alimentaire (Fonds fiduciaire espagnol) ont également été une source de cofinancement notable durant FIDA8 (voir section I.A).
2. On constate des différences considérables dans les niveaux de cofinancement entre les régions et au sein de chaque région, et seuls quelques pays clés jouent un rôle moteur dans le ratio de cofinancement (voir section I.B).
3. Une analyse quantitative a été réalisée afin de déterminer les moteurs du cofinancement national et international du FIDA. Les résultats de l'analyse contribueront à dégager les éléments nécessaires à l'élaboration de la stratégie et du plan d'action du FIDA en matière de cofinancement, conformément à l'engagement pertinent pris au titre de FIDA11<sup>1</sup>.
4. Les résultats de l'analyse ont permis d'isoler plusieurs variables statistiquement significatives relatives aux pays, aux projets et à certaines caractéristiques spécifiques définies par le FIDA (voir section II):
  - il s'agit en particulier du niveau de revenu, de la performance institutionnelle rurale, de la fragilité et de la vulnérabilité, ainsi que de la taille de la population rurale;
  - on constate que les grands projets associés à des partenariats élargis sont essentiels en matière de mobilisation des ressources;
  - le rapport qu'entretient le FIDA avec le pays, sachant que l'on utilise comme indicateur de substitution le nombre de projets dirigés par un chargé de programme de pays (CPP) et dans le portefeuille, a également un impact important.
5. Par ailleurs, on a observé une forte corrélation entre les notes attribuées à la performance du secteur rural et à l'indice de vulnérabilité spécifique au FIDA (IVF) d'un pays, d'une part, et le cofinancement, d'autre part (voir section III).
6. En conséquence, les conclusions préliminaires appellent à adopter une approche différenciée aux niveaux régional et national, dans la mesure où il n'est pas possible d'appliquer les mêmes exigences à l'ensemble d'une catégorie de revenus donnée.
7. Le fait qu'il soit essentiel de reconnaître les contributions en nature apportées par les pouvoirs publics, les bénéficiaires et les partenaires d'exécution, et d'en rendre compte, n'a pas été mis en avant au FIDA. Ce type de contribution, qui peut être considérable dans certains projets, a été sous-estimé dans le passé.
8. Une note technique a été élaborée à propos du cofinancement national en nature. Cette note fournit, pour chaque étape du cycle de vie d'un projet (conception, exécution et audit), des indications précises concernant la reconnaissance systématique et la mesure des contributions en nature, ainsi que la communication

<sup>1</sup> Voir le document GC 41/L.3/Rev.1, Rapport de la Consultation sur la Onzième reconstitution des ressources du FIDA, annexe I – FIDA11: Matrice des engagements, mesures contrôlables et calendrier.

d'informations à ce sujet. La note sera intégrée dans le plan d'action et la stratégie du FIDA en matière de cofinancement.

9. La collaboration du FIDA avec le secteur privé revêt des aspects multiples. Bien que le FIDA déploie des efforts considérables pour recueillir des données sur les contributions privées mobilisées par ses projets, il faut aussi veiller à prévenir le risque de sous-estimation et s'efforcer d'en refléter les effets catalytiques (voir section VI).
10. La direction suggère que les principaux éléments à aborder par la stratégie de cofinancement prennent appui sur les résultats quantitatifs et qualitatifs, et soient présentés à la section VII.

## **B. Étapes suivantes**

11. S'appuyant sur les études et les analyses, y compris la note technique sur les contributions en nature, la prochaine étape consistera à parachever la stratégie et le plan d'action – préconisés au titre des engagements de FIDA<sup>11</sup> – avec notamment des contributions à l'élaboration de nouvelles procédures de conception et d'exécution.

# Résultats complémentaires de l'analyse relative au cofinancement du FIDA et éléments principaux de la stratégie de cofinancement

## Contexte

1. Il faut, pour relever les défis mondiaux du développement, tels qu'ils sont formulés dans les 17 Objectifs de développement durable contenus dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, réunir et optimiser à l'échelle nationale et internationale des investissements de toute nature provenant de sources multiples et associant des ressources publiques et des ressources privées.
2. L'une des principales orientations adoptées pour le modèle opérationnel de FIDA11 est que le FIDA doit devenir un catalyseur en matière de financement du développement, afin d'accroître son impact et de dépasser l'objectif ambitieux fixé pour FIDA11, à savoir un programme de prêts et dons de 3,5 milliards d'USD. Ainsi, un ratio cible de cofinancement de 1/1,4 a été fixé, en hausse par rapport au ratio cible de FIDA10, qui était de 1/1,2.
3. Pour atteindre ce ratio cible, le FIDA s'est engagé à réaliser une analyse du cofinancement et à élaborer une stratégie assortie d'un plan d'action "dans le but d'atteindre un ratio de cofinancement de 1/1,4 (international 1/0,6 et national 1/0,8), définir les différentes formes de cofinancement et les méthodes de calcul permettant d'en établir le montant, notamment en ce qui concerne les contributions en nature, et améliorer le suivi et l'information sur le cofinancement par source et par catégorie de pays, et mieux mesurer l'effet d'attraction exercé par le FIDA sur les investissements privés"<sup>2</sup>.
4. Le cofinancement est examiné dans le contexte du cadre de transition du FIDA, par l'intermédiaire duquel le Fonds souhaite non seulement déterminer comment aider du mieux possible les pays à relever leurs défis de développement spécifiques, mais également déterminer ce que doit être la juste contribution des pays et la façon dont d'autres partenaires du développement doivent collaborer d'une manière cohérente.
5. Le présent document contient les résultats de l'analyse du cofinancement, complétée par des informations qualitatives recueillies dans le cadre d'une vaste consultation du personnel. Il présente, comme l'a demandé à sa première réunion le Groupe de travail sur le cadre de transition, les principaux éléments à aborder dans la stratégie de cofinancement et le plan d'action associé.

## I. Tendances historiques ressortant des données du FIDA relatives au cofinancement

### A. Cofinancement par cycle de reconstitution

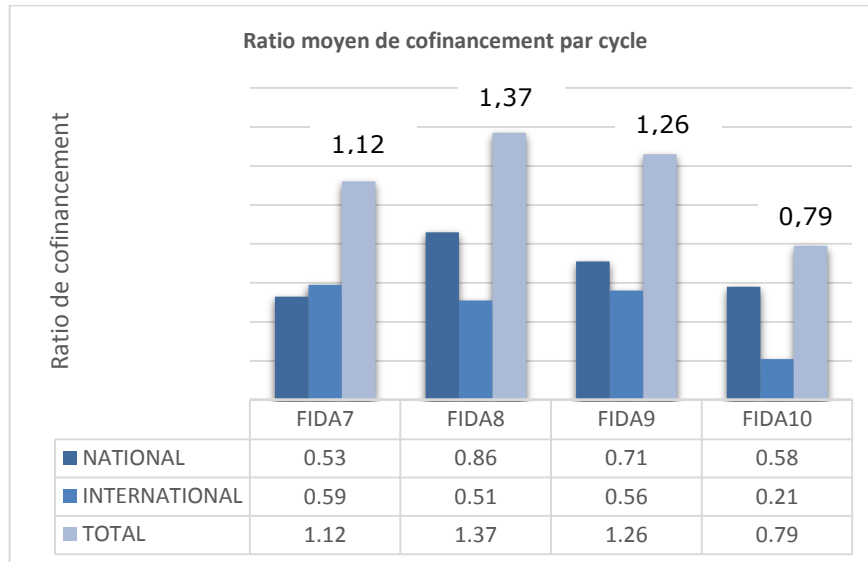
6. La figure 1 montre l'évolution des ratios moyens de cofinancement national et international enregistrés par le FIDA lors des quatre derniers cycles de reconstitution. Le ratio de cofinancement total le plus élevé a été enregistré durant FIDA8, grâce surtout au cofinancement national. Le ratio de cofinancement international le plus élevé a été atteint lors de FIDA7. Le pic atteint durant FIDA8 peut être attribué au montant de cofinancement exceptionnel atteint dans la région Afrique orientale et australe (ESA) dans le sillage de la crise alimentaire internationale de 2010-2012. En outre, le Fonds fiduciaire espagnol, mobilisé en 2011, a fourni un cofinancement international important durant cette période.

---

<sup>2</sup> Voir note 1.



Figure 1  
Ratio moyen de cofinancement par cycle de reconstitution



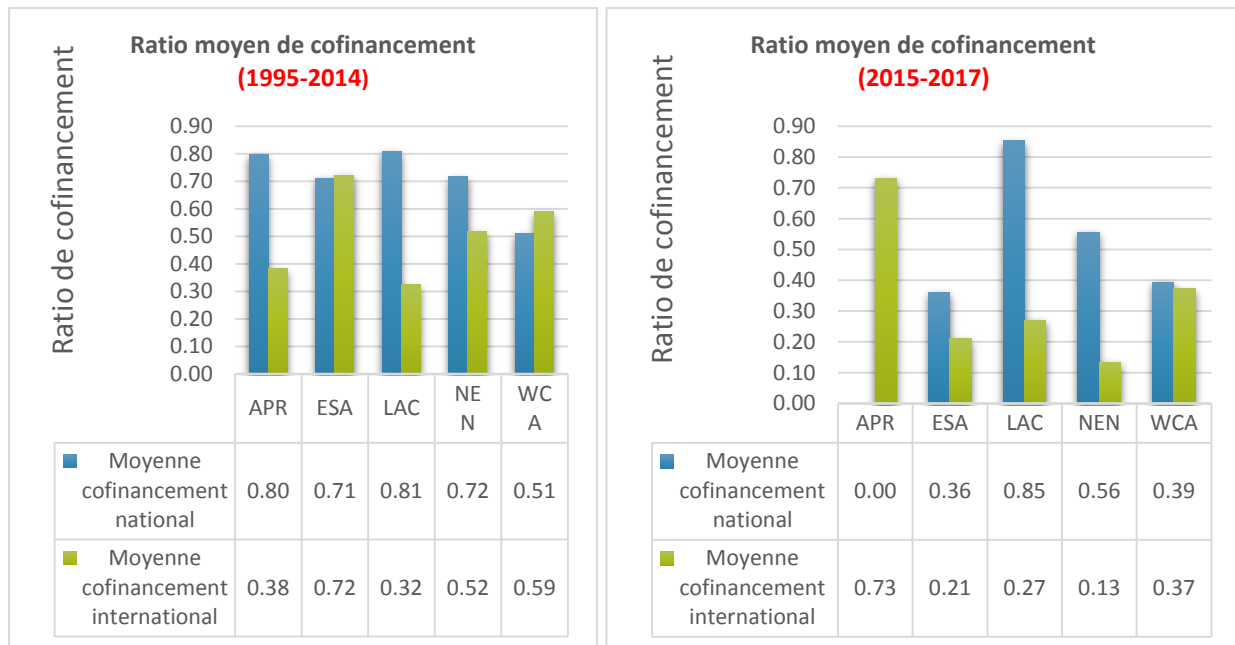
Source: Système de projets d'investissement et de dons (GRIPS), données relatives au financement des projets d'investissement au 21 mars 2018.

## B. Différences régionales en matière de cofinancement

7. On trouvera dans la figure 2 ci-après une comparaison des ratios moyens de cofinancement national et international dans les cinq divisions régionales du FIDA. En moyenne, sur la période 1995-2017, les Divisions Asie et Pacifique (APR) et Amérique latine et Caraïbes (LAC) ont enregistré le ratio de cofinancement national le plus élevé. Les pays contribuant le plus au cofinancement national dans la région APR sont des pays à revenu intermédiaire, à savoir: l'Inde (1/1,54), la Chine (1/1,46), les Maldives (1/0,88), les Philippines (1/0,82) et le Bangladesh (1/0,67). Dans la région LAC, les moteurs du cofinancement national sont principalement le Brésil (1/1,88), l'Argentine (1/1,79), la République bolivarienne du Venezuela (1/0,91), l'Équateur (1/0,91) et le Paraguay (1/0,76).
8. Les ratios de cofinancement international les plus élevés entre 1995 et 2014 ont été enregistrés dans les régions ESA et Afrique de l'Ouest et du Centre (WCA). Néanmoins, les trois dernières années ont été délicates pour la région ESA, qui a connu une baisse notable, tandis que la région WCA est restée stable. La région APR, en revanche, affiche une progression remarquable.
9. Les cinq principaux pays, dans la région ESA, sont l'Eswatini<sup>3</sup> (1/3,88), l'Angola (1/1,34), Madagascar (1/1,33), la République-Unie de Tanzanie (1/0,99) et le Burundi (1/0,97). Dans la région WCA, les ratios de cofinancement international les plus élevés sont observés au Togo (1/1,51), au Ghana (1/1,13), en Gambie (1/1,06), au Niger (1/1,02) et au Mali (1/0,85). La région LAC a enregistré le ratio de cofinancement international le plus faible en moyenne sur cette période. Cela s'explique en partie par la volatilité importante des contributions des donateurs dans cette région. Un autre obstacle important à la mobilisation de ressources dans la région LAC est l'évolution des priorités nationales, qui passent du développement rural au développement urbain, compte tenu de l'urbanisation croissante.

<sup>3</sup> À compter du 19 avril 2018, le Royaume du Swaziland a changé de nom, devenant le Royaume d'Eswatini.

Figure 2  
**Ratios moyens de cofinancement national et international par région pour les périodes 1995-2014 et 2015-2017**

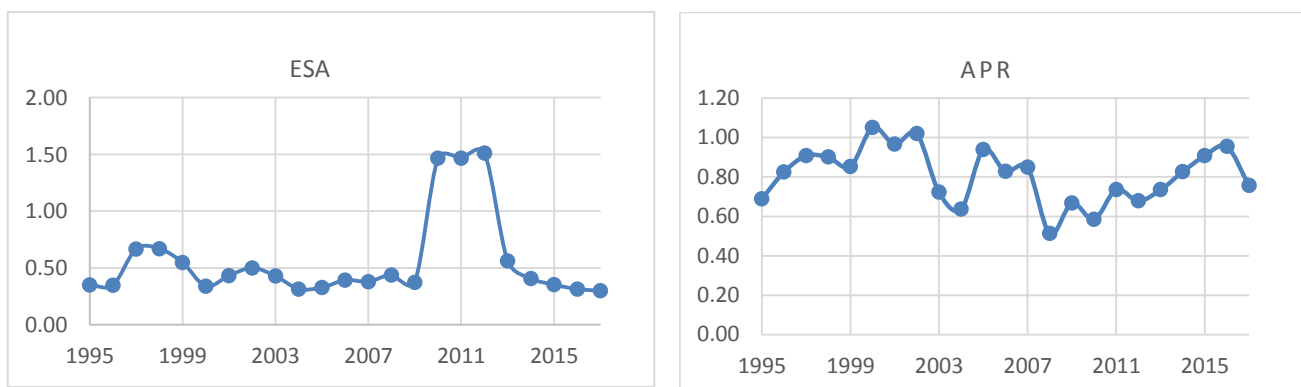


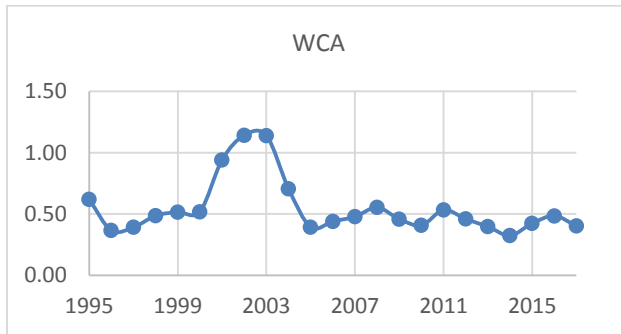
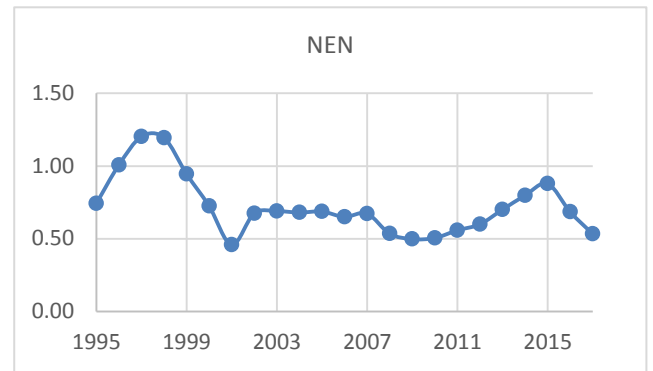
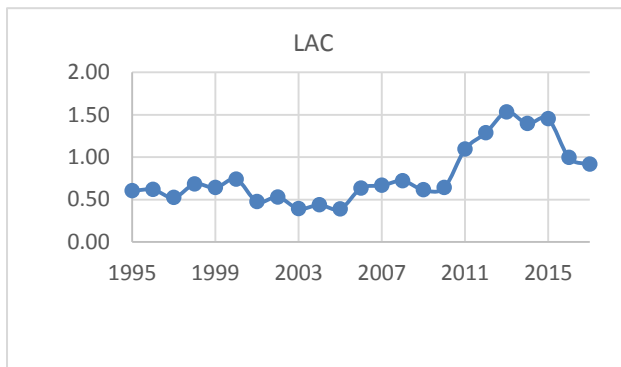
Source: GRIPS, données relatives au financement des projets d'investissement au 21 mars 2018.

### C. Tendances régionales en matière de cofinancement

10. La figure 3 ci-dessous montre les tendances en matière de ratios de cofinancement national dans les cinq divisions régionales. Entre 1995 et 2017, le cofinancement national affiche une tendance à la baisse dans toutes les régions, sauf la région LAC. Le ratio moyen de cofinancement national est le plus élevé dans la région APR; néanmoins, cela masque une tendance progressive à la baisse. La région ESA affiche le ratio de cofinancement national le plus stable sur la durée, même si la valeur moyenne absolue demeure faible.
11. Comme on peut le voir dans la figure 3, la région WCA peine à mobiliser des ressources nationales importantes sur la durée. D'un côté, cette tendance peut s'expliquer par les conditions économiques particulièrement tendues des pays et les nombreuses situations de fragilité. D'un autre côté, la région peut être considérée comme celle qui est confrontée aux défis les plus importants en matière de développement, dans la mesure où la plupart des pays ont des revenus faibles et où de nombreux projets et initiatives de développement entrent en concurrence pour bénéficier des rares ressources publiques disponibles.

Figure 3  
**Tendances régionales des ratios de cofinancement national pour la période 1995-2017**

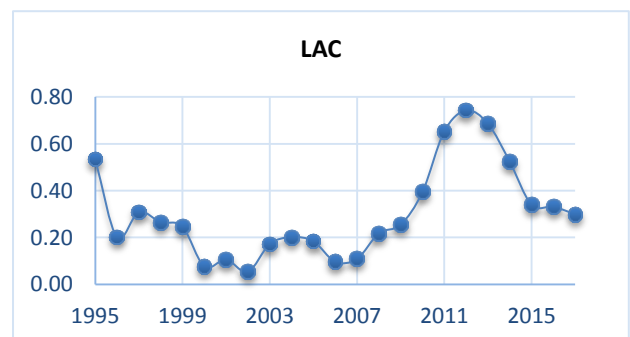
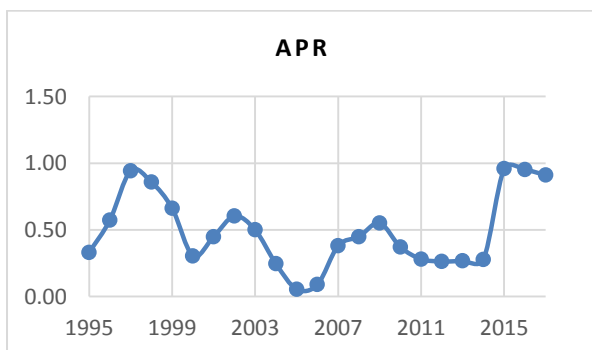


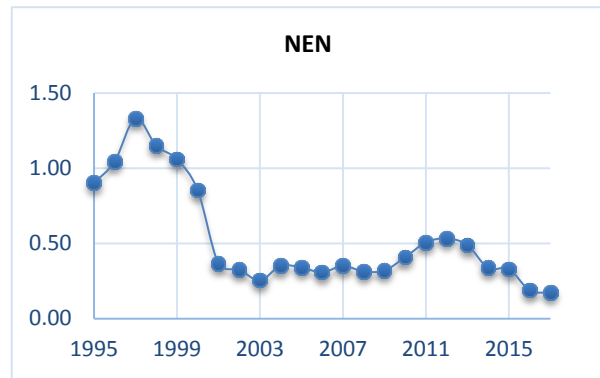
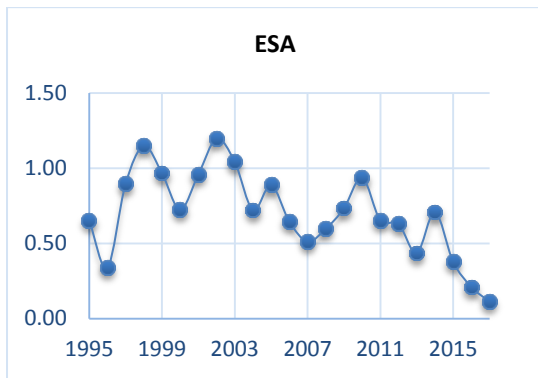


12. On peut observer au fil des années une grande variabilité en matière de cofinancement international. Cette instabilité doit être prise en compte mais elle permet aussi d'autre part, lorsque les ratios de cofinancement ont augmenté de manière significative, de tirer des enseignements des données antérieures – en termes de caractéristiques du projet, de types de donateurs et de changements institutionnels.
13. Entre 1995 et 2017, les ratios de cofinancement international ont enregistré une tendance à la baisse dans toutes les régions, sauf LAC entre 2007 et 2014 (voir figure 4). Néanmoins, c'est dans la région LAC que le niveau moyen de cofinancement international est le plus faible.

Figure 4

## Tendances régionales des ratios de cofinancement international pour la période 1995-2017

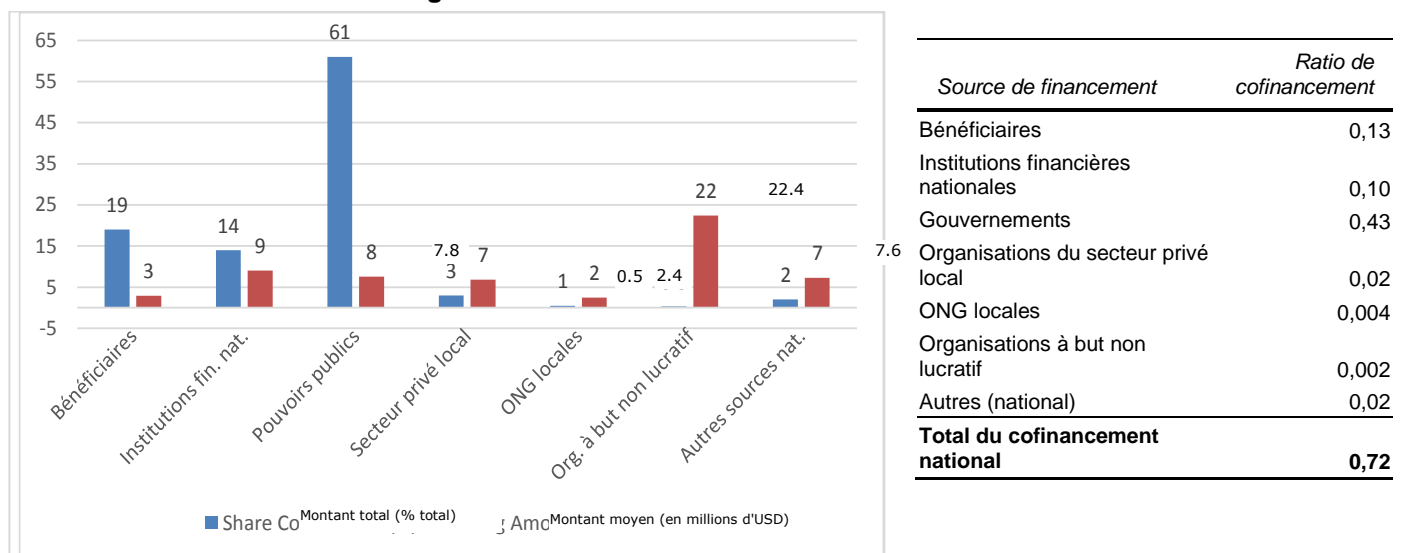




#### D. Types de cofinanceurs dans les projets du FIDA

14. Au cours des 20 dernières années, 94% du cofinancement national total ont été assurés par les pouvoirs publics, les bénéficiaires et les institutions financières des pays. Le ratio de cofinancement national global sur cette période de 20 ans a été de 0,72.
15. La répartition des cofinancements national et international par type de source de financement, telle qu'elle est présentée ci-dessous, permet d'élaborer une cartographie des donateurs par domaine d'intérêt clé, ce qui aide le FIDA à adopter une approche sélective plus éclairée en matière de mobilisation des ressources.

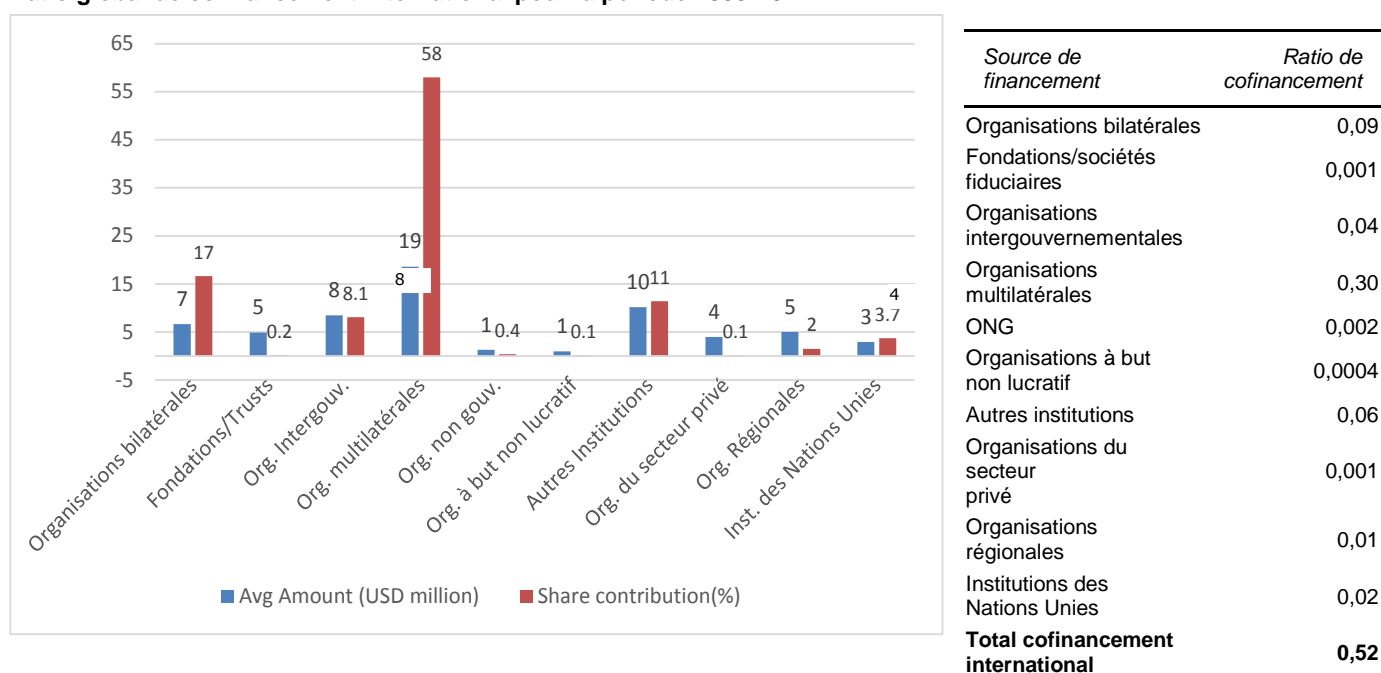
Figure 5  
Ratio de cofinancement national global – 1995-2014



Source: GRIPS, données relatives au financement des projets d'investissement au 10 octobre 2017.

16. Le cofinancement international est principalement assuré par des organisations multilatérales, bilatérales et intergouvernementales qui fournissent environ 83% du total des contributions internationales.
17. Comme on pouvait s'y attendre, les organisations multilatérales ont fourni, durant la période analysée, le plus fort volume de contributions (58%). À l'échelle régionale, les principales contributions multilatérales ont été apportées par l'Association internationale de développement, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), la Banque africaine de développement et le Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire.
18. Les donateurs bilatéraux, en particulier l'Agence française de développement, le Fonds fiduciaire espagnol et l'Agence néerlandaise de développement international (SNV), ont contribué au cofinancement à hauteur de 17%.
19. Les discussions préliminaires au sein du FIDA ont également permis de vérifier que la mobilisation de cofinancements conjoints, comme dans les cas du Fonds fiduciaire espagnol et du FEM, constitue une source de ressources plus satisfaisante et plus stable.

Figure 6  
Ratio global de cofinancement international pour la période 1995-2014



## II. Analyse des moteurs du cofinancement: méthode et résultats

### A. Méthodologie

20. Cette analyse doit permettre de déterminer les facteurs qui influent sur la performance de cofinancement du FIDA. La première partie de l'analyse porte sur les données relatives aux cofinancements approuvés que les partenaires des projets s'engagent à apporter au stade de la conception. La seconde partie a trait aux écarts entre les montants de cofinancement engagés au stade de l'approbation et les montants effectivement décaissés pendant la durée de vie des projets. Ce deuxième aspect sera pris en compte dans la prochaine version du rapport.
21. Dans chacune des deux parties de l'analyse, une approche en deux étapes a été adoptée. La première étape consiste en une analyse quantitative réalisée en employant des modèles de régression, des analyses tendanciennes et des statistiques descriptives. La deuxième étape complète l'analyse quantitative par

des informations qualitatives issues d'échanges avec des informateurs internes stratégiques tels que les économistes régionaux et les conseillers de portefeuille.

22. Les données relatives au cofinancement sont ventilées entre contributions nationales et internationales, conformément à l'approche de la direction consistant à fixer des cibles distinctes pour ces deux aspects. Les ratios de cofinancement sont calculés annuellement sur la base d'une moyenne mobile triennale. Comparativement aux pratiques en vigueur dans les autres banques multilatérales de développement, cette méthode présente l'avantage de lisser les valeurs atypiques dans les ratios.
23. Les informations concernant le modèle de régression et la source de données figurent dans l'appendice I.

## **B. Sélection des variables d'intérêt et des résultats clés**

24. Alors que la plupart des études sur l'allocation de l'aide s'appuient sur des variables macroéconomiques liées aux pays et, dans une certaine mesure, sur des variables liées aux projets pour intégrer ces trois dimensions du cadre d'allocation de l'aide, la présente étude élargit le cadre commun en y intégrant des variables placées sous le contrôle direct du FIDA. Cette particularité constituera une source d'informations essentielle pour la stratégie de cofinancement.

## **C. Variables liées aux pays**

### **Niveau de revenu**

25. Deux aspects du niveau de revenu des pays sont pris en considération. Le premier concerne le statut de pauvreté et est traduit par: i) le revenu national brut par habitant (RNB par habitant); et ii) la catégorie de revenu: pays à faible revenu (PFR), pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) ou pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS). Comme on s'y attendait, les résultats de la régression en panel confirment qu'il existe une corrélation positive entre les revenus, exprimés à la fois en RNB par habitant et en catégorie de revenu, et le cofinancement national.
26. Le deuxième aspect du niveau de revenu est la croissance du PIB comme indicateur de la performance économique d'un pays. Les données indiquent que plus le taux de croissance du PIB d'un pays est élevé, plus le niveau de cofinancement international est important. On constate l'effet inverse s'agissant du financement national. Ce résultat peut s'expliquer par le fait que les pays dont le PIB augmente attirent davantage d'investissements étrangers directs, réduisant ainsi la nécessité de financement par le budget national.
27. Les résultats de l'effet du revenu sur le cofinancement sont présentés dans le tableau 1. Les coefficients représentent l'importance de l'effet estimé de chaque variable. Par exemple, le fait d'appartenir à la catégorie des pays à faible revenu entraîne une baisse, estimée à 29%, du ratio de cofinancement national d'un pays.

Tableau 1  
Variables de revenu

Variables	Facteurs de pays			
	Ratio national		Ratio international	
	Impact	Coefficient <sup>a</sup> (%)	Impact	Coefficient <sup>a</sup>
<b>Effet du revenu</b>				
Croissance du RNB par habitant	+	2**	Non significatif (NS)	(0,012)
PFR	-	(29)***	NS	0,02
PRI, tranche supérieure	+	34***	-	(0,35)*
Croissance du PIB	-	(3)***	+	0,03**

<sup>a</sup> Le ratio international étant indiqué en niveau, les coefficients sont exprimés en valeur différentielle absolue du ratio. Le ratio national étant indiqué sous forme logarithmique, les coefficients sont exprimés en pourcentage.  
Note: L'astérisque (\*) indique le niveau de signification statistique du coefficient (\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1).

### Population

28. La densité de population (exprimée en nombre d'habitants au kilomètre carré) et la taille de la population rurale (exprimée en pourcentage de la population totale) servent à traduire l'effet de la population sur le cofinancement national et le cofinancement international.
29. **Densité de population.** Dans la mesure où les besoins augmentent proportionnellement à la taille de la population, l'analyse montre que la densité démographique a un effet statistiquement significatif sur le cofinancement international, ce qui est cohérent avec les études antérieures.
30. **Population rurale.** Dans la mesure où la plupart des personnes pauvres des pays en développement résident dans des zones rurales, il existe une corrélation entre la taille de la population rurale et le statut de pauvreté. Les données confirment l'effet négatif prévu de la taille de la population rurale sur le cofinancement national.

Tableau 2  
Variables démographiques

Variables	Facteurs de pays			
	Ratio national		Ratio international	
	Impact	Coefficient (%)	Impact	Coefficient
<b>Effet démographique</b>				
Densité démographique	NS	0,022	+	0,00084***
Croissance démographique	NS	5,1	NS	0,008
Population rurale (% pop. totale)	-	(0,7)**	NS	(0,00132)

Note: L'astérisque (\*) indique le niveau de signification statistique du coefficient (\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1).

### Situation de fragilité

31. L'effet des situations de fragilité présentées par un pays sur le cofinancement est estimé grâce à trois indicateurs prévisionnels intégrés au modèle, à savoir le classement du pays comme étant en situation de fragilité<sup>4</sup>, la survenue de catastrophes naturelles dans le pays (nombre d'occurrences) et la population totale touchée par les catastrophes naturelles.
32. L'analyse de régression confirme l'hypothèse selon laquelle il existe une corrélation négative entre la fragilité et le cofinancement national qui, dans les pays présentant des situations de fragilité, est inférieur de 30% à celui des autres pays. En revanche, il existe une corrélation positive entre la fragilité et le cofinancement international.
33. On observe aussi une corrélation positive entre le cofinancement international et le nombre total de personnes touchées par des catastrophes naturelles, mais la relation n'est pas significative.

<sup>4</sup> Conformément à la liste harmonisée des situations de fragilité utilisée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

34. Les données indiquent que le cofinancement international est nettement moins important lorsqu'un pays est frappé par des conflits ou qu'il est fortement exposé aux catastrophes naturelles. Ce résultat permet de conclure que la fragilité est associée à la fois à un risque et à une notion de besoin humanitaire qui influent différemment sur l'allocation de l'aide étrangère. Alors que la dimension humanitaire a un effet positif sur le cofinancement international, les risques associés à la fragilité ont un impact négatif.

Tableau 3  
**Variables de fragilité**

Variables	Facteurs de pays			
	Ratio national		Ratio international	
	Impact	Coefficient (%)	Impact	Coefficient
<b>Effet de fragilité</b>				
S'il s'agit d'un pays présentant des situations de fragilité	-	(30,4)***	NS	0,169
Population touchée par des catastrophes naturelles	+	3,12e-07**	NS	1,81e-09
Survenue de catastrophes naturelles	+	2,30***	-	(0,0221)*
Conflit d'État	NS	(0,105)	-	(0,287)**

Note: L'astérisque (\*) indique le niveau de signification statistique du coefficient (\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1).

### III. Facteurs liés aux projets

35. Les caractéristiques des projets, notamment la taille et le secteur, revêtent une importance stratégique lorsqu'il s'agit de mobiliser des fonds en faveur du développement.
36. Les conclusions relatives à l'effet de la taille des projets sont présentées ci-après. L'appendice II présente un aperçu de la répartition des montants de cofinancement national et international entre les secteurs d'intervention des projets.

#### Taille des projets

37. La variable de taille des projets est prise en compte en regroupant les projets dans trois catégories: petits projets (budget total ≤ 18,8 millions d'USD), projets moyens (18,8 millions d'USD < budget total < 49,12 millions d'USD) et grands projets (budget total ≥ 49,12 millions d'USD). Cette catégorisation repose sur la répartition suivante:

**Petit projet** = budget total ≤ 18,8 millions d'USD (vingt-cinquième percentile)

**Projet moyen** = 18,8 millions d'USD < budget total < 49,12 millions d'USD

**Grand projet** = budget total ≥ 49,12 millions d'USD (soixante-quinzième percentile)

38. L'analyse montre clairement que les petits projets tendent à attirer notablement moins de cofinancement national que les grands projets. Ce résultat est cohérent avec ce qui ressort des consultations internes concernant l'effet d'un élargissement du portefeuille, et plaide en faveur d'une approche plus programmatique dans l'engagement du FIDA aux côtés des pays en développement.

Tableau 4  
**Choix de variables de projets**

Variables	Facteurs liés aux projets			
	Ratio national		Ratio international	
	Impact	Coefficient (%)	Impact	Coefficient
<b>Taille des projets</b>				
Petit projet	-	(0,3)***	-	(0,22)**

Note: L'astérisque (\*) indique le niveau de signification statistique du coefficient (\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1).



## A. Facteurs liés au FIDA

39. Les variables liées au FIDA sont des facteurs organisationnels potentiels qui placent le Fonds dans une position particulière (positive ou négative) pour la mobilisation de ressources en faveur des projets ou programmes de développement qu'il finance.
40. Parmi ces facteurs, on peut citer les conditions de prêt, le profil du chargé de programme de pays (CPP), la présence d'un bureau de pays du FIDA et le nombre de partenariats mobilisés pour un projet spécifique.
41. Les données indiquent que plus la valeur du portefeuille géré par un CPP est importante, plus est élevé le cofinancement national. L'une des interprétations possibles est que la présence du FIDA dans le pays est plus pertinente et plus cohérente avec les priorités du gouvernement, donc plus à même d'attirer un cofinancement national. Plus le CPP a de l'expérience dans le pays, plus le ratio de cofinancement national est élevé. De fait, chaque année supplémentaire d'expérience acquise dans un pays entraîne une augmentation du ratio national d'environ 4% en moyenne, et cet effet marginal est significatif.
42. En ce qui concerne le cofinancement international, les résultats montrent que les pays dans lesquels les CPP gèrent des portefeuilles importants mobilisent moins de cofinancement international. Ce résultat semble indiquer que les portefeuilles importants attirent davantage de ressources nationales, mais rendent moins nécessaire le recours à des acteurs internationaux supplémentaires. En revanche, il existe une corrélation positive entre le nombre de projets gérés par les CPP et le cofinancement international. Chaque projet supplémentaire ajouté au portefeuille d'un CPP entraîne une hausse de 0,045 point du ratio de cofinancement international.
43. La présence de bureaux de pays semble également influencer positivement sur le ratio de cofinancement, en particulier le cofinancement international.

Tableau 5

### Choix de variables liées au FIDA

Variables	Facteurs liés au FIDA			
	Ratio national		Ratio international	
	Impact	Coefficient (%)	Impact	Coefficient
<b>Profil du CPP</b>				
Expérience du CPP	+	0,0378**	NS	(0,0128)
Nombre de projets gérés	NS	(0,0246)	+	0,0448*
Valeur du portefeuille géré	+	1,14e-09**	-	(2,98e-09)***
Présence d'un bureau de pays	NS	0,0903	+	0,242*

Note: L'astérisque (\*) indique le niveau de signification statistique du coefficient (\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1).

44. Un ratio de cofinancement national élevé se traduit par un ratio de cofinancement international élevé et inversement. Une contribution nationale importante en faveur d'un projet entraîne une forte appropriation par le bénéficiaire, ce qui conforte les donateurs étrangers dans leur volonté de collaborer au projet en question.
45. Comme on peut s'y attendre, les pays qui parviennent à établir un partenariat élargi pour les projets du FIDA mobilisent davantage de cofinancement national et international. En moyenne, l'ajout d'un partenaire de financement supplémentaire (national ou international) dans un projet induit un effet marginal d'environ 4,4% sur le cofinancement national. Concernant le ratio de cofinancement international, l'ajout d'un partenaire de financement supplémentaire induit comme effet marginal une hausse de 0,15 point. Ces effets sont fortement significatifs.

Tableau 6  
Autres variables significatives du FIDA

Variables	Facteurs liés au FIDA			
	Ratio national		Ratio international	
	Impact	Coefficient (%)	Impact	Coefficient
<b>Conditions de financement des projets</b>				
Prêts aux conditions du marché	NS	(0,291)	NS	0,101
Nombre de sources de financement	+	4,38**	+	0,153***
Ratio international	+	25***	ND	-
Ratio national	ND	--	+	0,536***

Note: L'astérisque (\*) indique le niveau de signification statistique du coefficient (\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1).

## IV. Corrélation entre le cofinancement et les caractéristiques des pays, représentée par la performance du secteur rural et l'indice de vulnérabilité spécifique au FIDA

### A. Performance du secteur rural

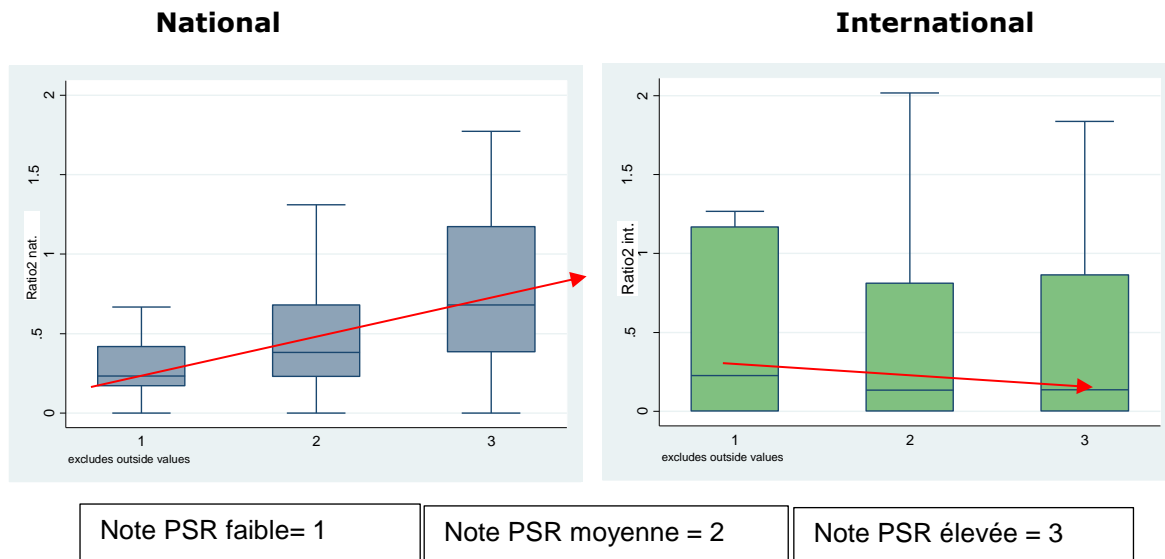
46. Afin d'améliorer son aptitude à évaluer les caractéristiques des pays, le FIDA s'intéressera, conformément à l'approche relative au cadre de transition, à d'autres aspects, à savoir les variables de performance de pays figurant dans la formule du Système d'allocation fondé sur la performance, et plus spécifiquement la performance du secteur rural<sup>5</sup> (PSR) et l'IVF. La relation entre ces variables et le cofinancement a été analysée au moyen de tests de corrélation.
47. Les résultats montrent une corrélation positive entre le cofinancement national et la note de PSR d'un pays, tandis que la corrélation entre le cofinancement international et la PSR est négative. Cela signifie que les pays où la capacité institutionnelle rurale est faible (catégorie de PSR = 1)<sup>6</sup> attirent davantage de cofinancement international, alors que les pays dont la note de PSR est élevée en attirent moins.
48. La figure ci-après indique la répartition des ratios de cofinancement national et international pendant la période 2007-2015 pour les pays dont la performance du secteur rural est faible, les pays à performance moyenne et les pays à performance élevée.

<sup>5</sup> La note de PSR, établie par le FIDA tous les trois ans dans les pays où il intervient, sert à évaluer la qualité des politiques et des institutions dans les domaines liés au développement rural et à la transformation du monde rural.

<sup>6</sup> Le classement est réalisé comme suit:

- PSR faible (catégorie 1) = note PSR ≤ 3,165 (dixième percentile).
- PSR moyenne (catégorie 2) = 3,165 < note PSR < 4,32.
- PSR élevée (catégorie 3) = note PSR ≥ 4,32 (soixante-quinzième percentile).

Figure 7

**Corrélation entre cofinancement et performance du secteur rural**

49. Les résultats des régressions en panel à variable unidimensionnelle indiquent une forte corrélation positive entre ratio de cofinancement national et performance institutionnelle du secteur rural (colonne 1 du tableau 7), ce qui signifie qu'en moyenne les pays affichant une note de PSR élevée enregistrent également un ratio de cofinancement national notablement plus important.

Tableau 7

**Régression à variable unique entre performance du secteur rural et cofinancement**

Variables	Ratio national	Ratio international
Note de PSR	0,492***	(0,237)
Constante	(1,188)**	1,692**
Observations	583	583
Nombre de pays	93	93

Note: L'astérisque (\*) indique le niveau de signification statistique du coefficient (\*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$ ).

**B. Indice de vulnérabilité spécifique au FIDA**

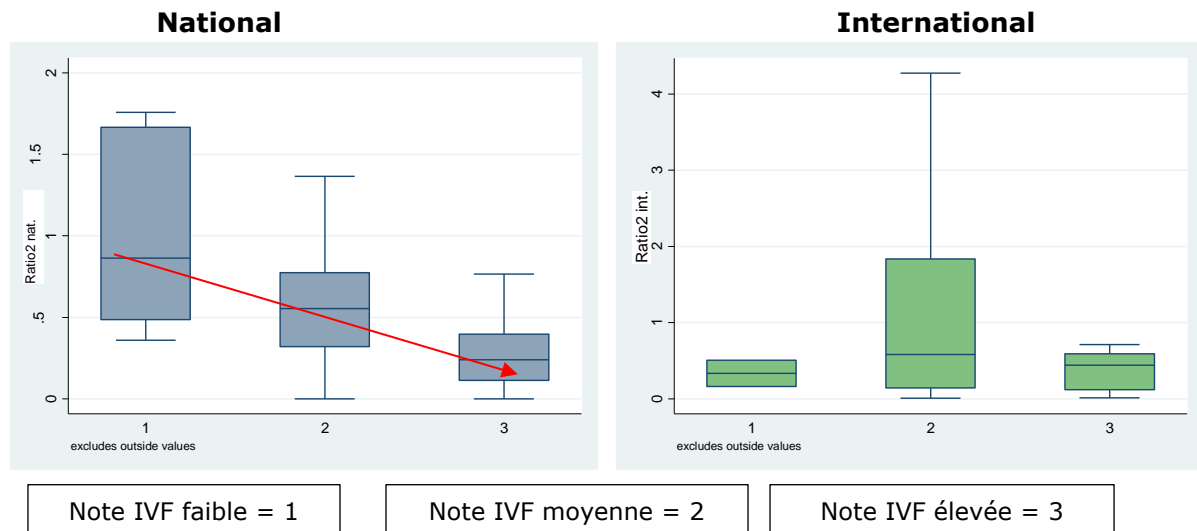
50. Un test identique a été réalisé à propos de la relation entre le cofinancement et l'IVF, qui sert à mesurer la vulnérabilité globale d'un pays<sup>7</sup>. Ce test a fait apparaître une corrélation négative entre le ratio de cofinancement national et la note IVF du pays<sup>8</sup> (voir figure ci-après). En revanche, il existe une corrélation positive entre le ratio de cofinancement international et la note IVF. Néanmoins, cette tendance semble se vérifier uniquement lorsque l'on compare les pays dont la note IVF est faible à ceux dont la note IVF est moyenne.

<sup>7</sup> La note IVF a été élaborée pour tenir compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté rurale. Il s'agit d'un indice composé de 12 indicateurs à pondération égale, qui mesure la vulnérabilité rurale du point de vue de l'exposition, de la sensibilité et de la faible capacité d'adaptation face aux causes ou phénomènes endogènes ou exogènes. Chacun de ces sous-indicateurs peut être associé à un ou plusieurs domaines prioritaires de l'IVF, à savoir la sécurité alimentaire, la nutrition, les inégalités et la vulnérabilité face aux changements climatiques.

<sup>8</sup> Le classement est réalisé comme suit:

- a. IVF faible = note IVF  $\leq 0,33$  (dixième percentile)
- b. IVF moyen =  $0,33 < \text{note IVF} < 0,58$
- c. IVF élevé = note IVF  $\geq 0,58$  (soixante-quinzième percentile).

Figure 8

**Corrélation entre cofinancement et note de l'indice de vulnérabilité spécifique au FIDA**

51. Le résultat du modèle de régression à variable unique<sup>9</sup> confirme la corrélation négative constatée entre cofinancement national et IVF. En ce qui concerne le cofinancement international, le test de corrélation démontre que, comme mentionné précédemment, il peut exister une corrélation négative entre une vulnérabilité très importante et le cofinancement international, en raison du facteur de risque.

Tableau 8

**Régression à variable unique entre IVF et cofinancement**

<i>Variables</i>	<i>Ratio national</i>	<i>Ratio international</i>
Note IVF	(0,437)*	(0,117)
Constante	1,644***	0,612
Observations	61	61
R carré	0,047	0,000

Note: L'astérisque (\*) indique le niveau de signification statistique du coefficient (\*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$ ).

**V. Cofinancement en nature**

52. Selon la définition de l'OCDE, une contribution en nature fournie par des parties prenantes au projet désigne le transfert de propriété d'un bien ou d'un actif, autre qu'une somme en espèces, ou la prestation d'un service, sans aucune contrepartie. De ce fait, les contributions en nature peuvent être des biens matériels ou immatériels transférés à une entité dans le cadre d'une transaction sans échange effectuée sans frais mais éventuellement soumise à certaines stipulations, ainsi que des services fournis par des personnes à une entité dans le cadre d'une transaction sans échange (c'est-à-dire salaires; travail – à titre professionnel ou à titre bénévole; rémunération de partenaire; rémunérations d'enseignants et exemption fiscale). Les contributions en nature représentent une source de revenus et, bien que non monétaires, elles constituent une part considérable des ressources du projet.
53. Il est essentiel que les contributions en nature fournies aux projets soient enregistrées en sus des contributions en espèces, et ce pour plusieurs raisons:
- elles font partie du coût effectif du projet lorsqu'elles sont prises en compte dans le budget du projet;

<sup>9</sup> Ici, on utilise la méthode classique des moindres carrés, car seule l'année 2017 est comptabilisée.

- elles peuvent constituer la seule contribution ou la contribution principale d'un emprunteur ou d'un bénéficiaire d'un projet;
  - elles prouvent aux donateurs que les emprunteurs et les bénéficiaires des financements du FIDA contribuent de manière non négligeable aux projets et qu'ils y adhèrent;
  - elles seront intégrées dans le ratio de cofinancement et s'ajouteront à la contribution réelle des emprunteurs et des bénéficiaires aux projets, en sus des contributions en espèces et des exonérations fiscales.
54. Au cours de la période 1995-2014, la contribution globale des bénéficiaires s'est élevée à 19%. Sur une dizaine d'études de cas consacrées à des projets, la contribution en nature des bénéficiaires a été estimée en moyenne à 13% du coût total des projets. Les contributions en nature peuvent également être apportées par les pouvoirs publics, principalement sous forme d'exonérations fiscales et sous forme de services et de biens fournis par le gouvernement et les partenaires d'exécution. Cet élément doit faire l'objet d'un suivi plus efficace, plus cohérent et plus analytique.
55. À l'heure actuelle, les contributions en nature ne sont pas systématiquement considérées comme des composantes du financement global d'un projet pour plusieurs raisons: i) complexités techniques inhérentes à l'évaluation et à la mesure fiable de ces contributions, notamment l'utilisation non homogène de systèmes comptables pour assurer le suivi et la communication des informations; ii) manque de compréhension quant à l'importance que revêt la communication de ces données; iii) incertitude concernant la concrétisation effective de ce type de contribution; et iv) réticence des auditeurs à fournir des garanties sur les montants inscrits dans les états financiers. Faute de rapports fiables et actualisés concernant ces actifs, il n'est pas possible de recenser intégralement les ressources et les activités économiques d'un projet, ce qui rend les états financiers imparfaits et les informations relatives au cofinancement incomplètes.
56. Une note technique interne ayant trait au cofinancement national en nature a été élaborée afin de fournir, à chaque étape du cycle de vie d'un projet (conception, exécution et audit), des indications précises concernant la reconnaissance et la mesure des contributions en nature au titre du cofinancement, ainsi que la communication d'informations à ce sujet. Cette note est présentée au Groupe de travail et sera intégrée à la stratégie. Cette démarche permettra de procéder à un suivi systématique des contributions en nature et renforcera l'aptitude du FIDA à rendre compte de manière exhaustive de la mobilisation de ce type de ressources.

## **VI. Cofinancement fourni par le secteur privé (section étoffée)**

### **A. Définitions**

57. La participation du secteur privé aux projets de développement peut être encouragée par des moyens financiers (prêts, dons, garanties et fonds propres, par exemple) ou non financiers (comme la concertation sur les politiques, l'assistance technique et le renforcement des capacités). Cette distinction est importante car elle affecte la manière dont on peut mesurer les contributions du secteur privé et en rendre compte, c'est-à-dire comme un effet de mobilisation ou un effet catalytique. Les BMD et l'OCDE ont conçu de nouvelles définitions et méthodologies pour mesurer le montant total du cofinancement privé mobilisé. Des travaux complémentaires demeurent toutefois encore nécessaires pour explorer les moyens de mesurer et de rendre compte des investissements privés à plus grande échelle catalysés par les interventions des BMD.

58. Selon le Comité d'aide au développement<sup>10</sup> de l'OCDE, le terme de "mobilisation" qualifie le lien direct de causalité entre le financement privé mobilisé pour un projet spécifique et une intervention officielle. L'expression "effet de levier" est généralement associée à un ratio. Par "effet catalytique", on désigne habituellement les résultats des actions visant à induire un changement positif qui peut être d'ordre financier (montants mobilisés) ou non monétaire (transfert de connaissances, mise en commun de nouvelles pratiques, introduction d'une politique, etc.). Il est généralement admis que la mesure de l'effet catalytique exige, de la part des BMD, des efforts collectifs pour surmonter les difficultés inhérentes à son estimation et son attribution.
59. La définition des BMD va un peu plus loin et distingue plusieurs types de contributions du secteur privé. La définition des BMD permet de scinder les cofinancements privés en deux éléments clés: mobilisation privée directe (MPD) et mobilisation privée indirecte (MPI). La MPI est le type de mobilisation le plus couramment mentionné par les BMD. Il s'agit du financement provenant d'entités privées et fourni en rapport avec une activité spécifique financée par une BMD – un projet, par exemple – mais sans aucun accord financier juridiquement contraignant entre la BMD et l'entité privée. La définition de la MPD est plus rigoureuse, en ce sens qu'il s'agit d'un sous-ensemble de la mobilisation privée et qu'il est fait référence à une situation dans laquelle le financement est fourni par une entité privée à des conditions commerciales, et avec un engagement plus solide et plus contraignant qui met en évidence le rôle joué par la BMD pour obtenir cette contribution. On peut en citer, comme exemples, les garanties offertes par une BMD au secteur privé pour qu'il s'engage dans un projet, ou les commissions versées par un gouvernement à une BMD pour l'organisation d'un appel d'offres en vue de la participation du secteur privé. La mobilisation totale du secteur privé représente la somme de la mobilisation privée directe et de la mobilisation privée indirecte<sup>11</sup>.
60. Bien que ces définitions soient parfaitement claires en théorie, il peut s'avérer difficile, en pratique, de les différencier et de les appliquer de façon rigoureuse. Il convient aussi de noter que les efforts des BMD sont orientés, dans le premier cas, vers la détermination de la contribution. La distinction entre MPD et MPI est perçue comme d'importance secondaire.
61. Les consultations avec les spécialistes du FIDA ont mis en évidence le fait qu'il existe un lien entre les investissements du secteur privé ciblant des projets dirigés par le gouvernement et fournis par le biais d'une mise en commun de ressources à l'appui des activités du projet, et le rendement attendu. Les organisations privées sont disposées à cofinancer une activité spécifique d'un projet pour autant que l'activité elle-même ou les bénéficiaires ciblés contribuent aux buts commerciaux de l'organisation, et ce type de cofinancement entre donc dans la catégorie de la MPI.

## **B. Collaboration du FIDA avec le secteur privé**

62. Les projets financés par le FIDA collaborent principalement avec le secteur privé national (fournisseurs d'intrants, négociants en produits de base, industries agroalimentaires, agents de grandes sociétés de commerce ou d'exportation de produits de base, supermarchés, ou institutions financières locales ou nationales). Dans quelques cas, très rares, ils collaborent directement avec des sociétés internationales (par exemple Nestlé au Ghana, ou Mars en Indonésie). Les contributions du secteur privé sont par conséquent, en règle générale, combinées aux financements du FIDA pour appuyer les activités suivantes: i) fourniture de formation, de services de vulgarisation et d'assistance technique aux producteurs; ii) fourniture d'intrants agricoles et d'autres facteurs de production (main-

<sup>10</sup> OCDE, Mobilisation du financement privé par les interventions officielles de financement du développement, février 2016.

<sup>11</sup> Voir Méthodologie des BMD pour la mobilisation des investissements privés – Guide de référence – Avril 2017.

- d'œuvre); et iii) investissement dans les actifs de production et post-production (bâtiments, installations, équipement, matériels). La règle empirique est que les fonds du projet ne devraient jamais être utilisés à la place de fonds privés, mais plutôt comme outil de réduction des risques et des coûts de transaction pour le secteur privé et le secteur financier dans leurs relations avec le groupe cible du FIDA, mobilisant ainsi leurs contributions.
63. Dans le cas d'un programme comportant un partenariat public-privé (PPP) ou un partenariat public-privé-producteur (4P), si le projet exige que le secteur privé soumette un plan d'entreprise comme instrument lui permettant de participer à un tel programme en vertu d'un accord de partage des coûts, l'information sur la contribution du secteur privé est alors disponible puisqu'elle fait partie du budget du projet. Cette approche n'est, à l'heure actuelle, adoptée que dans un petit nombre de projets du portefeuille du FIDA.
  64. Les consultations ont en outre fait apparaître que les contributions du secteur privé se concrétisent au cours de l'exécution, ce qui signifie qu'elles ne sont souvent prises en compte que partiellement dans le document initial de conception et de détermination des coûts du projet. Les données relatives au cofinancement par le secteur privé actuellement enregistrées dans les systèmes du FIDA ne font référence qu'aux cas où il a été possible d'estimer, au moment de la conception, la participation des entités du secteur privé en termes de leurs investissements en biens et en services (en espèces ou en nature), qui relèveraient de la définition, par les BMD, des MPD ou des MPI. Le FIDA est résolu à prendre des dispositions en vue d'améliorer cette mesure: i) en veillant à ce qu'au moins une estimation du cofinancement soit formulée au stade de la conception du projet; ii) en mobilisant les systèmes de suivi-évaluation du projet afin de garantir un suivi permanent de la concrétisation de ces contributions; et iii) en incluant à cet effet des orientations spécifiques dans le mandat des missions de supervision.
  65. Entre 1995 et 2014, environ 37 projets du FIDA ont bénéficié de contributions privées. Le cofinancement privé moyen, tel qu'enregistré officiellement au stade de la conception, a représenté environ 12% du coût total des projets. Cette part de cofinancement privé est également évoquée dans les études de cas réalisées sur cinq projets. Les encadrés 1 à 4 présentent des exemples de participation du secteur privé à des projets du FIDA entrant dans des catégories de mobilisation privée directe ou de mobilisation internationale directe et indirecte et dont rendent compte les systèmes du FIDA.

## Encadré 1

**Exemple de mobilisation privée indirecte – cofinancement national****Libéria: Projet d'élargissement de l'arboriculture**

Sur le plan du développement, le projet a pour objectif global "d'améliorer les moyens de subsistance et de renforcer la capacité d'adaptation aux changements climatiques des ménages ruraux du comté de Nimba". L'objectif de développement du projet est d'améliorer les revenus et la capacité d'adaptation aux changements climatiques des petits producteurs de cacao dans le comté. Le projet a été approuvé en 2015, avec un coût total d'approximativement 30,7 millions d'USD.

Le projet s'articule autour de quatre composantes:

- i) régénération des plantations de cacao;
- ii) remise en état et entretien des routes;
- iii) prestation de services pour le développement de la filière cacao; et
- iv) coordination et suivi-évaluation du projet.

On attendait des partenaires du secteur privé une contribution de 0,9 million d'USD à la première composante. Leur contribution a pris la forme: a) d'un cofinancement d'investissements en amont; b) d'une assistance technique pour la remise en état et la formation à la production et à la manutention après-récolte; c) d'un accès au marché par le biais d'arrangements contractuels avec les coopératives appuyées par le projet pour la commercialisation et l'exportation de leur production de cacao et de café; et d) de capital de roulement pour permettre aux coopératives d'acheter les produits.

## Encadré 2

**Exemple de mobilisation privée indirecte – cofinancement national****Myanmar: Projet de renforcement de la relance du secteur agricole au Myanmar**

Le projet est axé sur l'introduction des meilleures pratiques régionales et mondiales en vue du développement d'un modèle durable et reproductible à plus grande échelle pour l'agriculture paysanne et le développement rural dans l'ensemble de la zone sèche du centre du Myanmar. Il appuie le remembrement et l'aménagement foncier, l'infrastructure productive, les services agricoles et commerciaux, le flux de savoirs et le renforcement des capacités pour promouvoir un modèle de développement inclusif. Le but du projet est d'améliorer le statut économique des ruraux pauvres, femmes et hommes, dans les zones cibles, et d'accroître les revenus des petits exploitants agricoles et des ménages sans terre.

Le projet a été approuvé en 2014, avec un coût total estimé à 27,8 millions d'USD.

Le projet comprend deux composantes:

- i) infrastructure agricole; et
- ii) services agricoles et commerciaux.

Les partenaires du secteur privé ont apporté une contribution de 2,4 millions d'USD (9% du coût total) à la seconde composante. Ces ressources ont servi à l'acquisition de matériels pour les parcelles de démonstration agricole et la promotion commerciale en rapport avec le développement de filières. Ils ont aussi financé 60% des investissements dans les activités agroalimentaires, les 40% restants étant financés par des dons de contrepartie.



Encadré 3

**Exemple de mobilisation privée indirecte – cofinancement international**

**Indonésie: Initiative de reproduction à plus grande échelle du programme d'autonomisation rurale et de développement agricole**

L'Initiative a pour but d'appuyer la prospérité croissante des familles de petits agriculteurs indonésiens, d'autonomiser les ménages ruraux dans la zone d'intervention en leur donnant les compétences, les ressources et la confiance nécessaires pour améliorer durablement leurs revenus agricoles et non agricoles et leurs moyens de subsistance grâce à une approche programmatique reproductible à plus grande échelle.

Le programme a été approuvé en 2017, avec un coût total estimé à 55,3 millions d'USD.

Le programme comporte quatre composantes principales:

- i) développement de l'agriculture et des moyens de subsistance dans les villages;
- ii) services, intrants et liens avec les marchés;
- iii) appui à l'élaboration des politiques et des stratégies; et
- iv) gestion du programme.

Les partenaires du secteur privé participant au programme sont des sociétés internationales. Le cofinancement devrait principalement provenir de Mondalez et Mars, pour un montant de 2,2 millions d'USD (4% du coût total). La contribution du secteur privé appuiera – avec le prêt du FIDA – les activités d'appui à la production et à la commercialisation de cacao au titre de la composante 1.2 et de la composante 2.

## Encadré 4

**Exemple de mobilisation privée directe – cofinancement national provenant de partenaires du secteur privé dans le cadre d'un programme de 4P****Sri Lanka: Programme de partenariats avec les petites agro-industries**

L'objectif de développement du programme est d'augmenter durablement le revenu et la qualité du régime alimentaire de 57 500 ménages de petits agriculteurs (initialement) intervenant dans les systèmes de production à vocation commerciale et de commercialisation.

Le programme est axé sur la demande et il sera essentiel de pouvoir compter sur la volonté et l'engagement des parties prenantes (agro-industrie et acteurs de la filière, y compris le secteur privé et les organisations d'agriculteurs et de producteurs). Le financement conjoint (c'est-à-dire le partage des coûts), le partage du risque, le choix des partenaires par voie concurrentielle et des plans d'entreprise viables figurent parmi les principes fondamentaux du programme. L'application de ces principes se fera en favorisant l'instauration de partenariats 4P mutuellement bénéfiques (gagnant-gagnant) entre entreprises privées et petits agriculteurs, dans le cadre de plans d'activité 4P. Le financement du plan d'activité 4P se fera dans le cadre d'un accord de cofinancement/partage des coûts comprenant: i) des dons de contrepartie accordés au titre du programme; ii) des crédits octroyés par les institutions financières participantes (par le biais de la ligne de crédit soutenue par le programme) dans le cadre de la contribution des bénéficiaires; et iii) la contribution du secteur privé (agro-industrie).

L'agent principal du programme est le Secrétariat présidentiel, qui est le mieux placé pour assurer une mobilisation et une coordination effectives entre les divers organismes publics et avec les partenaires du secteur privé (notamment institutions financières, entreprises et associations) participant directement au programme ou le soutenant (par exemple, recherche, formation, mobilisation ou services de vulgarisation complémentaires).

Le programme a été approuvé en 2017, avec un coût total estimé à 105 millions d'USD.

Le programme est articulé autour de trois composantes:

- i) accès aux partenariats commerciaux;
- ii) accès au financement rural; et
- iii) gestion du programme et concertation sur les politiques.

La contribution des partenaires du secteur privé s'élève à 17 millions d'USD, tandis que les institutions financières participantes, tant privées que publiques, apporteront une contribution de 9,8 millions d'USD à l'appui des activités au titre des composantes 1 et 2.

66. On rencontre fréquemment des exemples dans lesquels des acteurs du secteur privé contribuent aux objectifs de développement de projets appuyés par le FIDA par le biais d'un financement parallèle; ces exemples constituent ce que l'OCDE définit comme un effet financier catalytique des investissements du FIDA. Comme on l'a mentionné plus haut, ce type de participation suppose des efforts conjoints de la part des partenaires contributeurs pour mieux estimer, au stade de la conception, les montants du cofinancement, et – ce qui est peut-être encore plus important – pour vérifier que les contributions se concrétisent effectivement. La quantification des contributions *ex ante* (c'est-à-dire lors de la conception du projet) dépend d'un processus dynamique et axé sur la demande qui se déroule pendant l'exécution du projet. En outre, étant donné que certaines de ces contributions sont en nature et inconnues *a priori* (par exemple la possibilité d'utiliser pour un projet un actif préexistant dont la valeur doit être quantifiée), les acteurs du secteur privé hésitent généralement à communiquer des informations précises sur leurs investissements en capital et en services.

67. Comme toutes les BMD sont confrontées aux mêmes difficultés en matière d'estimation du montant des investissements du secteur privé catalysés par leurs projets, elles ont créé un groupe de travail actif sur ce thème. Le groupe examine actuellement plusieurs études de cas (entre autres sur le FIDA). Le Groupe de travail a publié, le 20 avril, un rapport préliminaire indiquant que les BMD n'ont pas identifié de méthode universelle normalisée pour l'estimation de ces effets catalytiques. Les consultations se poursuivent en vue de l'élaboration d'un cadre et d'une méthodologie conjoints pour la mesure des investissements privés catalysés par les activités de financement et de conseil des BMD.

## **VII. Principaux éléments qu'abordera la stratégie de cofinancement**

### **A. Justification et contexte**

68. La stratégie de cofinancement répondra à l'engagement 1.2, mesure contrôlable 5, pris au titre de FIDA11: "réaliser une analyse du cofinancement et établir un plan d'action pour atteindre un ratio de cofinancement de 1/1,4 (international 1/0,6 et national 1/0,8), définir les différentes formes de cofinancement et les méthodes de calcul permettant d'en établir le montant, notamment en ce qui concerne les contributions en nature, améliorer le suivi et la communication d'informations concernant les cofinancements en précisant leur répartition par source et par catégorie de pays; et mieux mesurer l'effet d'attraction exercé par le FIDA sur les investissements privés."
69. La stratégie s'inscrit dans le contexte général du développement mondial et des efforts entrepris par la communauté mondiale pour augmenter les investissements de toutes origines (publics et privés, nationaux et internationaux) et les faire passer "des milliards aux milliers de milliards"<sup>12</sup> afin d'atteindre les objectifs de développement durable (ODD). La stratégie constituera un élément important dans la démarche du Fonds visant à devenir un rassembleur de financements pour le développement, comme le prévoit le modèle opérationnel pour FIDA11, et dans son approche générale des partenariats et de la mobilisation de ressources pour contribuer à la réalisation des ODD.
70. Composante des améliorations introduites dans toutes les dimensions du modèle opérationnel de FIDA11, la stratégie de cofinancement interviendra en synergie avec d'autres engagements de FIDA11, auxquels elle apportera des éclairages, en vue: i) d'élaborer un cadre pour le suivi stratégique des partenariats du FIDA aux niveaux national, régional, mondial et institutionnel<sup>13</sup>; et ii) d'actualiser la Stratégie du FIDA en matière de collaboration avec le secteur privé<sup>14</sup>. En outre, la version révisée des procédures des COSOP – qui figure également parmi les engagements de FIDA11<sup>15</sup> – inclura des orientations sur l'examen des cofinancements dans le contexte d'efforts de cofinancement spécifiques à un pays, en prenant en compte les cibles aux niveaux institutionnel et régional.

### **B. Enseignements tirés de l'expérience**

71. La direction suggère que la stratégie de cofinancement exploite les enseignements tirés de l'expérience du FIDA, et notamment de son travail de grande portée sur les partenariats. L'analyse du cofinancement présentée dans la première partie de ce document (sections I à IV) est un élément important de cet apprentissage, tout comme les consultations en cours au sein du FIDA.

<sup>12</sup> "From billions to trillions: Transforming Development Finance Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance", document préparé conjointement par la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque européenne d'investissement, la Banque interaméricaine de développement, le Fonds monétaire international et le Groupe de la Banque mondiale, pour la réunion du Comité du développement tenue le 18 avril 2015.

<sup>13</sup> FIDA11, Engagement 3.4, Mesure contrôlable 32.

<sup>14</sup> FIDA11, Engagement 1.2, Mesure contrôlable 6.

<sup>15</sup> FIDA11, Engagement 3.4, Mesure contrôlable 31.

72. Le rôle dominant de certaines sources de cofinancement apparaît comme l'une des observations essentielles à retenir de l'analyse de l'expérience du FIDA en matière de cofinancement. Au niveau national, ces sources sont notamment les gouvernements des États membres, les bénéficiaires des projets et les institutions nationales de financement du développement. Au niveau international, il s'agit de sources multilatérales et bilatérales. La stratégie mettra l'accent sur ces sources, mais elle visera aussi à mobiliser l'investissement privé, dont il est aujourd'hui largement admis que sa participation est impérative pour répondre aux ambitions mondiales des ODD. L'analyse et les consultations internes montrent également que les moteurs des niveaux de cofinancement sont très différents pour ces différentes sources.
73. Les résultats de l'enquête auprès du personnel ont confirmé cette observation. Interrogées sur l'importance de différentes sources de cofinancement national pour l'obtention de meilleurs résultats dans les États membres, les personnes ayant répondu ont placé au premier rang les contributions du gouvernement et des bénéficiaires (en espèces et en nature), suivies par celles des institutions financières nationales et du secteur privé. Lorsque les questions portaient sur le cofinancement international, les personnes interrogées ont placé au premier rang les banques multilatérales de développement, suivies par les institutions bilatérales et les mécanismes/fonds fiduciaires.
74. Il convient de mettre en lumière, dans le contexte de la formulation de la stratégie, cinq messages clés qui ressortent des consultations internes. Premièrement, des consultations efficaces et précoces avec les partenaires de cofinancement – nationaux et internationaux – peuvent favoriser des niveaux plus élevés de cofinancement. De telles consultations exigeront probablement du temps et des efforts. Deuxièmement, les conditions dans le pays, comme les marges budgétaires, ont un impact significatif sur les niveaux de cofinancement par le gouvernement. Les préférences et les pratiques des pouvoirs publics jouent un rôle moteur dans les niveaux potentiels de financement multilatéral et bilatéral. Troisièmement, la différence entre les politiques et les pratiques du FIDA (par exemple en matière de passation des marchés) et celles d'autres partenaires du développement peut constituer un important goulet d'étranglement et limiter les possibilités d'attirer le cofinancement de la part de ces partenaires. Les mécanismes de "financement commun", comme le Fonds fiduciaire espagnol et le FEM, permettent d'éviter de telles contraintes. Quatrièmement, des relations solides et actives entre partenaires au niveau institutionnel peuvent faciliter les discussions sur le cofinancement au niveau du pays ou du projet. Le FIDA a probablement sous-estimé les contributions en nature des gouvernements et des bénéficiaires, du fait des défis que constitue la mesure de ces contributions. Enfin, les CPP insistent sur l'absence, par le passé, de signaux clairs et cohérents de la part des dirigeants du FIDA quant à l'importance d'attirer des cofinancements.
75. Bien qu'il n'y ait pas eu d'évaluation spécifique du cofinancement par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE), la formulation de la stratégie pourra tirer des enseignements d'autres évaluations connexes, comme l'évaluation au niveau de l'institution de l'architecture financière du FIDA par IOE, l'évaluation de la stratégie de partenariat, et la synthèse d'évaluations sur le même thème, qui aborde le cofinancement comme une forme significative de partenariat<sup>16</sup>. Le rapport de synthèse note que malgré des inconvénients tels que des décaissements plus lents, les projets cofinancés enregistrent souvent de meilleurs résultats. Toutefois, les cofinancements s'avèrent en revanche moins efficaces pour la mobilisation de ressources supplémentaires. La synthèse souligne que le FIDA devrait affiner sa stratégie de cofinancement au-delà du niveau mondial et agir de

<sup>16</sup> Voir les Rapports de synthèse d'évaluations d'IOE: Renforcement des partenariats au service d'une meilleure efficacité en matière de développement: examen des données d'expérience et des résultats au niveau des pays; et Appui du FIDA à la reproduction à plus grande échelle des résultats.

manière plus énergique au niveau national, en apportant un appui pertinent aux équipes de pays.

76. L'évaluation récente de l'architecture financière permet aussi de mesurer la performance du FIDA en matière de mobilisation des cofinancements. Sa conclusion est que le cofinancement et le financement national de contrepartie ajoutent d'importantes ressources complémentaires provenant d'organisations internationales et de partenaires nationaux. Elle affirme également que le niveau du financement octroyé par les BMD au secteur de l'agriculture et les montants engagés par des sources bilatérales et multilatérales pour des projets en rapport avec les changements climatiques permettent de penser qu'il existe encore d'autres possibilités pour la reproduction à plus grande échelle des résultats des interventions financées par le FIDA.
77. La formulation de la stratégie prendra appui sur l'expérience des BMD dans ce domaine<sup>17</sup>. Ainsi, une évaluation du cofinancement à la Banque asiatique de développement a constaté que la mobilisation par le biais du cofinancement dans les projets revêtait un caractère *ad hoc* plutôt que d'être pilotée par des objectifs stratégiques énoncés dans les stratégies de pays<sup>18</sup>. Une évaluation réalisée par la Banque africaine de développement et axée sur les fonds fiduciaires<sup>19</sup> contient une mise en garde à propos des coûts de transaction élevés liés à la gestion des fonds fiduciaires, qui ne sont parfois pas couverts par des ressources administratives additionnelles.

### C. Principes et éléments principaux

78. La stratégie de cofinancement sera définie par l'engagement d'atteindre les objectifs de cofinancement établis pour la période de FIDA11, et sera cohérente avec le mandat du FIDA et son objectif plus général de parvenir à un impact à plus grande échelle pour les populations rurales des États membres, le cofinancement étant conçu comme un moyen pour atteindre cette fin plus générale. La stratégie prendra aussi en compte les possibilités d'aller au-delà de l'impact direct des projets du FIDA afin d'accroître les ressources (nationales et internationales, publiques et privées) consacrées à l'agriculture et au développement rural.
79. Le cofinancement peut créer des synergies et des complémentarités. La stratégie de cofinancement, très semblable en cela à la Stratégie du FIDA en matière de partenariat, mettra l'accent sur la complémentarité, considérée comme un principe fondamental. La stratégie abordera le cofinancement non seulement comme un moyen d'obtenir des financements additionnels mais aussi, point important, comme un moyen de mobiliser les savoirs et les compétences complémentaires des partenaires. De même, la stratégie prendra en considération l'impact du cofinancement sur la durabilité des projets financés par le FIDA.
80. La stratégie proposera l'utilisation de diverses modalités de cofinancement, sur la base des principes examinés ci-dessus. Le FIDA fera fond sur les exemples réussis de financement conjoint, financement parallèle, fonds supplémentaires, mécanismes/fonds fiduciaires ayant un seul ou plusieurs donateurs, et financement aux niveaux institutionnel, du programme et du projet. En particulier, les fonds supplémentaires sont un instrument qui a fait ses preuves pour attirer les cofinancements en faveur du programme de prêts du FIDA et pour les transmettre

<sup>17</sup> Il convient de noter qu'il n'existe pas de définition commune du terme "cofinancement" au sein des différentes organisations. Alors que le FIDA et la Banque africaine de développement incluent dans le cofinancement national le financement du gouvernement associé aux projets du FIDA, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement et la Banque mondiale ne considèrent pas le financement public comme un cofinancement. Par le passé, la Banque mondiale s'intéressait au "financement de contrepartie du gouvernement", mais elle n'en assure plus le suivi. En conséquence, le cofinancement tel que le définit le FIDA fait l'objet d'un suivi uniquement au FIDA et à la BafD.

<sup>18</sup> Voir Évaluation indépendante de la BAsD. Efficacité des partenariats de la Banque asiatique de développement. (2016)

<sup>19</sup> Voir Département de l'évaluation des opérations, Banque africaine de développement. La gestion des fonds fiduciaires à la Banque africaine de développement, une évaluation indépendante (2013).

aux bénéficiaires par un canal unique, ce qui simplifie leur administration et réduit la charge qui pèse sur les bénéficiaires. Ils constituent un moyen particulièrement important d'amplifier les interventions dans les PFR et les PRITI, d'appuyer l'engagement du FIDA dans les situations de fragilité et de renforcer sa collaboration avec la société civile, par exemple les organisations paysannes.

81. Il est proposé de différencier la stratégie par source de cofinancement, puisque les données factuelles recueillies aux fins de l'analyse ont montré que des éléments moteurs différents intervenaient pour différentes sources. À l'intérieur de ce cadre différencié, la stratégie prendra en compte les possibilités et les difficultés spécifiques associées aux différents groupes de pays. Cela contribuera également à donner des orientations générales pour guider l'ensemble de la séquence des cibles du cofinancement jusqu'au niveau régional et, par le biais des COSOP axés sur les résultats, au niveau du pays.
82. Pour chacune des sources de cofinancement, la stratégie cherchera à répondre aux grandes questions suivantes: i) quels sont les principaux éléments moteurs sur lesquels le FIDA peut exercer une influence, et comment le FIDA peut-il s'assurer que ces éléments sont mobilisés le plus efficacement possible; ii) quels sont les principales contraintes limitant l'augmentation des niveaux de cofinancement et comment peut-on les atténuer; iii) quelles sont les modalités sur lesquelles le FIDA devrait se focaliser; et iv) quel appui institutionnel le Fonds peut-il fournir pour permettre la réussite du programme de cofinancement pour FIDA11.

### **Gouvernements**

83. Les contributions des gouvernements représentent environ 60% du total du cofinancement national mobilisé pour chaque projet. Les deux analyses, quantitative et qualitative, ont constaté que c'est là la plus importante source nationale de cofinancement.
84. Les contributions des gouvernements dépendent des conditions spécifiques jouant le rôle moteur dans le cofinancement national.
85. Le financement par le gouvernement est essentiel, car il constitue une démonstration de l'appropriation et de l'engagement par le biais de l'exécution. Il est aussi essentiel à la durabilité après l'achèvement du projet et, potentiellement, pour encourager la concertation sur les politiques et la reproduction à plus grande échelle au-delà de la portée originale du projet. À partir des résultats de l'analyse quantitative, qui montre clairement les liens entre le cofinancement national et les facteurs nationaux, la stratégie prendra en compte: les caractéristiques spécifiques au pays, comme le niveau de revenu; la marge budgétaire; la vulnérabilité face à la fragilité et au conflit; la taille du projet; l'alignement sur les priorités nationales; et la présence stable du FIDA comme partenaire dans le pays. Elle mettra aussi en évidence l'importance des discussions avec les pouvoirs publics aux niveaux appropriés, en commençant par la concertation autour de la formulation du COSOP.
86. L'analyse quantitative a mis en lumière les différences régionales dont il convient de tenir compte. Ainsi, les régions APR et LAC étant celles où la mobilisation des ressources nationales a été la plus forte pendant plusieurs années, la stratégie tirera des enseignements des meilleures pratiques ayant appuyé la tendance positive observée dans ces régions. On prêtera également attention à ces facteurs nationaux et ces différences régionales pour guider l'ensemble de la séquence des cibles du cofinancement jusqu'au niveau régional et au niveau du pays.

### **Bénéficiaires**

87. Les bénéficiaires sont, par ordre d'importance, la deuxième source (19%) de cofinancement national, et on peut penser qu'ils sont les partenaires les plus importants pour le succès de l'impact sur le terrain. La participation des bénéficiaires et de leurs organisations au financement des projets financés par le FIDA favorise également l'adhésion et, potentiellement, la durabilité des effets du projet.
88. On portera, dans ce domaine, une attention particulière à la mesure des contributions des bénéficiaires et à la communication des informations sur ce point. Pour ce qui concerne les projets financés par le FIDA, on abordera également la question des contributions en nature provenant de différentes sources, notamment le gouvernement et les bénéficiaires. Une méthode normalisée de mesure et de communication des informations relatives à ces contributions sera incluse dans la stratégie et le plan d'action.

### **Institutions nationales de financement du développement**

89. Ces institutions interviennent pour quelque 14% du cofinancement national lié aux opérations de finance rurale du FIDA. Sur la base d'un nouvel examen de ces opérations, la stratégie de cofinancement recherchera les possibilités d'accroître le niveau du cofinancement provenant de cette source en explorant des mécanismes pour inciter ces institutions à contribuer aux projets du FIDA par le biais de la fourniture de garanties, par exemple, ou par des mécanismes 4P.

### **Partenaires multilatéraux (y compris le cofinancement par les BMD et les institutions des Nations Unies)**

90. Le cofinancement provenant d'organisations multilatérales – habituellement d'autres BMD et d'autres organisations intergouvernementales – représente environ 70% du cofinancement international. L'analyse de l'expérience à ce jour montre que la BafD, la BAsD et la Banque mondiale interviennent pour 75% dans le cofinancement provenant d'organisations multilatérales. D'autres organisations, comme l'Union européenne et la Banque islamique de développement, ont apporté un appui intermittent et limité. On relève notamment l'absence de la BID et de la Société andine de développement.
91. Dans l'ensemble, l'analyse donne à penser que c'est une approche *ad hoc* des partenaires multilatéraux et du cofinancement qui a été utilisée. La stratégie proposera une approche systématique basée sur des relations étroites et une interaction constante sur les réserves de projets, etc. Il faudra à cet effet consolider les relations relativement fortes et redynamiser les autres. La stratégie portera aussi une attention particulière à l'exploitation des mécanismes mondiaux comme le FEM et, pour les pays vulnérables au climat, de différents fonds en rapport avec le climat. Elle envisagera également une plus grande souplesse pour aligner les procédures du FIDA sur celles des donateurs multilatéraux afin de faciliter les financements conjoints, point notamment souligné au cours des consultations internes.
92. La stratégie identifiera les principaux leviers dont dispose le FIDA pour établir avec succès des partenariats et des complémentarités avec chacune de ces catégories. Point important, la complémentarité entre le financement du FIDA et celui d'autres BMD, pour optimiser la synergie et combiner les impacts, sera également prise en considération. Dans la région APR, par exemple, l'élaboration d'un mémorandum d'entente avec la BAsD a jeté les bases d'un cofinancement international réussi.

### **Partenaires bilatéraux**

93. Les partenaires bilatéraux interviennent pour 17% dans le cofinancement international des projets du FIDA. Les données factuelles disponibles font apparaître le succès et l'efficacité d'arrangements bilatéraux, comme celui conclu avec le Fonds fiduciaire espagnol, qui représente, et de loin, le partenariat bilatéral le plus réussi dans les projets du FIDA. À lui seul, le Fonds fiduciaire espagnol a

apporté environ 64% des contributions reçues de partenaires bilatéraux au cours de la décennie écoulée. Les partenariats bilatéraux réussis et établis de longue date retiendront également l'attention.

94. La stratégie abordera aussi les exigences à satisfaire pour la conclusion de tels arrangements. Les consultations internes ont mis en relief les difficultés liées à la collaboration avec des partenaires bilatéraux uniquement au niveau du pays. La stratégie proposera des mesures visant à compléter ces interactions par des accords et des ententes conclus au niveau des capitales des pays partenaires.

#### **Secteur privé**

95. Des organisations nationales et internationales du secteur privé apportent un financement conjoint et parallèle aux projets du FIDA, encore qu'à des niveaux limités. La mobilisation de l'investissement privé – au niveau national comme au niveau international – sur une beaucoup plus grande échelle est essentielle pour atteindre les ambitions mondiales des ODD, et peut être une source de compétences. Cela inclurait des investissements provenant d'entreprises commerciales, d'institutions financières privées, d'institutions de microfinancement et des fondations institutionnelles engagées en faveur des ODD.
96. La stratégie se concentrera également sur l'amélioration de la mesure de ce cofinancement et de la communication des informations le concernant, aspect qui représente jusqu'à ce jour une difficulté, en particulier dans le cas du financement parallèle des projets financés par le FIDA. Le financement parallèle devrait être inclus dans la mesure des efforts généraux de mobilisation du FIDA dans les cas où il existe une complémentarité évidente entre les interventions, où le champ d'action ou les programmes sont alignés, où le cadre de collaboration est défini (par exemple sous la forme d'un Mémorandum d'entente) et où les synergies apparaissent clairement.

#### **Les processus et la culture du FIDA**

97. La stratégie traitera aussi des processus dont le FIDA aura besoin pour le succès de l'exécution. Les consultations ont mis en évidence le fait qu'une attention accrue devrait être portée au cofinancement au stade de la conception, afin d'identifier des partenaires potentiels dans le cadre d'un processus participatif.
98. Il conviendra, pour attirer les cofinancements, de mieux faire connaître les avantages économiques, l'impact et les résultats des projets réussis.
99. Le renforcement du modèle décentralisé du FIDA devra être analysé afin de déterminer comment les bureaux de pays (dont on sait qu'il existe une corrélation positive entre leur présence et le cofinancement) peuvent mieux être mobilisés pour établir des partenariats durables à long terme.

#### **D. Plan d'action**

100. La stratégie mettra l'accent sur l'efficacité de l'exécution. À cet effet, on formulera un plan d'action plan définissant clairement:
- le rôle des dirigeants du FIDA;
  - les rôles et les responsabilités du Département gestion des programmes dans l'établissement et le soutien de partenariats institutionnels pouvant aboutir à l'accroissement du cofinancement;
  - le rôle des directeurs de pays et des CPP dans la détermination des possibilités de cofinancement et dans leur concrétisation aux niveaux du pays et du projet, facilité par leur présence dans le pays dans le cadre du nouveau modèle;
  - l'appui à fournir par les unités centrales comme le Bureau des partenariats et de la mobilisation des ressources dans l'établissement et le soutien de



partenariats institutionnels et dans l'appui, le cas échéant, à des efforts aux niveaux du pays et du projet;

- les mesures à prendre pour aligner les processus et les procédures du FIDA avec ceux des partenaires en vue de faciliter le cofinancement.

## **E. Suivi**

101. La stratégie portera une attention particulière au suivi des résultats en termes de mobilisation de cofinancement, nationaux et internationaux, y compris provenant du secteur privé. La mesure du cofinancement, en particulier pour ce qui concerne les contributions en nature, soulève quelques difficultés; elles font actuellement l'objet d'un examen conduit parallèlement à la formulation de la stratégie de cofinancement, et des orientations spécifiques seront incluses dans le document de stratégie et dans le plan d'action.

## Data sample

- Using Panel regression model, an **econometric estimation** of the determinants of domestic and international cofinancing ratios is conducted.<sup>20</sup> This analysis has been complemented by **distributional trend analysis** that highlights the main historical patterns in the cofinancing data. The data sample used for this analysis is described below.

### Source of data

- Investment Projects approved before 1995 and beyond 2014 have been excluded from the sample, restricting the analysis timeframe to a 20 year period from 1995 to 2014.<sup>21</sup>
- Other external databases have been consulted to complement the project data with country-level socioeconomic information. These sources include the World Bank's development indicators and governance indicators databases, IDEA<sup>22</sup>'s Global State of Democracy Indices, etc. Table 1 presents the structure and distribution of the sample.

Table 1

### Panel Sample data

<i>Data description</i>	
Source	GRIPS data + external databases
Period	Projects approved between 1995-2014
Number of Projects	APR: 141 ESA: 103 LAC: 90 NEN: 103 WCA: 122
Number of Countries	109
Total Observations	Country x Year: 543

<sup>20</sup> A panel regression model is applied to identify the most significant factors that impact domestic and international cofinancing in IFAD supported projects. The model allows the estimation of the magnitude and direction of impact of each explanatory factor. A challenge worth noting when conducting such analysis is the restricted number of studies in the literature addressing domestic cofinancing. The literature on aid allocation, albeit relatively old, is well documented on the factors explaining foreign donors' aid giving behavior, but lack substantially, empirically tested information on the incentives behind counterpart contributions. The (World Bank, 2013) is at our knowledge the only study that had investigated determinants of counterpart funds in development projects using empirical estimation.

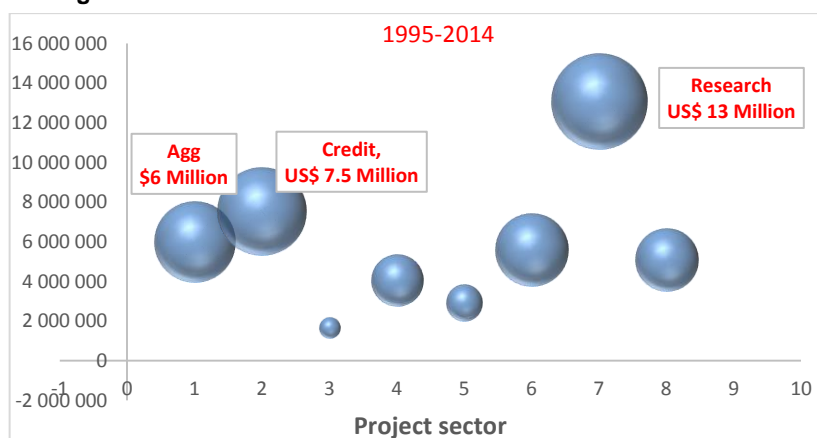
<sup>21</sup> Multiple reasons motivate this sampling decision, worth mentioning is the poor quality of the data reporting prior to early 90's when IFAD has no Corporate Databases put in place to systematize and automate the reporting of the financing and results data. Another reason is that most of the notable institutional changes or operational procedures that reinforce IFAD's role as assembler of development Funds (Business Model, IFAD partnership Strategy, General Conditions for Agricultural Development Financing etc.) occurred within the period of the last 10 years.

<sup>22</sup> IDEA : (International) Institute for Democracy and Electoral Assistance

## Project sectors

1. The integration of donors' interests and compliance with their funding eligibility criteria is of crucial importance for an effective resource mobilization strategy. Projects' partners adopt a selective approach in cofinancing, favoring programs whose development objectives align with their own priority areas or contribute significantly to the national strategic frameworks for poverty reduction and sustainable development. Therefore, identifying projects characteristics that incentivize most domestic and international cofinancing can support the elaboration of a more tailored approach to resource mobilization.
2. Figure 1 displays average domestic cofinancing invested per project priority sector.<sup>23</sup> The data show that on average, between 1995 and 2014, projects implementing research activities have attracted more domestic cofinancing than others. Following the research sector, projects providing financial services and projects promoting agricultural development are respectively the second and third top projects to attract more domestic counterpart funding. In recent years (2015-2017), domestic cofinancing priority areas have shifted with more focus on Irrigation projects, Rural development projects and projects promoting marketing activities respectively.

Figure 1  
Average domestic contribution/sector\*

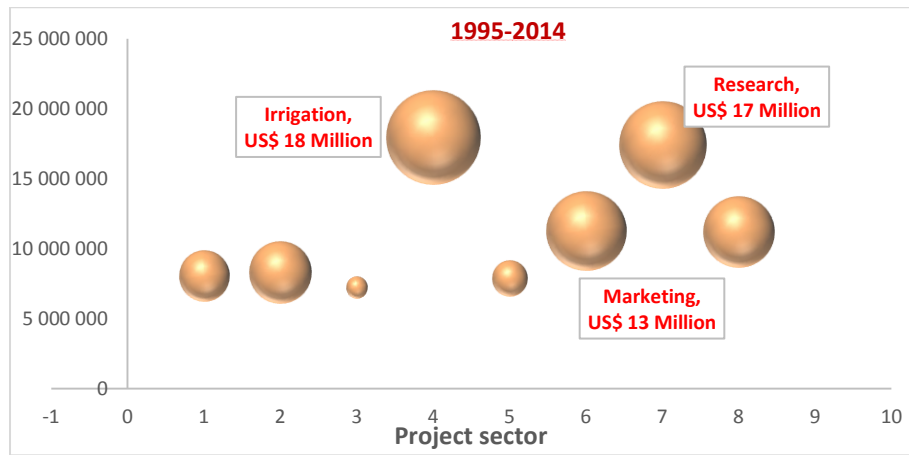


\* See footnote 13 below.

3. The top three project sectors to attract most international cofinancing are respectively in irrigation, research and marketing sectors. Over the past three years, this pattern has not changed for the distribution of international cofinancing per project sector with still Irrigation projects, research projects and marketing projects driving on average more funding.

<sup>23</sup> The categorization used is: 1 Agriculture, 2 Credit, 3 Fishery, 4 Irrigation, 5 Livestock, 6 Marketing, 7 Research, 8 Rural development. This categorization is currently under review.

Figure 2  
Average International contribution/sector\*



\* See footnote 13 above.

Cote du document: EB 2018/125/R.7/Add.6  
Point de l'ordre du jour: 3 e) i)  
Date: 8 novembre 2018  
Distribution: Publique  
Original: Anglais

**F**

Investir dans les populations rurales

## Note technique sur les contributions en nature

### Note pour les représentants au Conseil d'administration

#### Responsables:

#### Questions techniques:

**Ruth Farrant**

Directrice de la Division des services  
de gestion financière  
téléphone: +39 06 5459 2281  
courriel: r.farrant@ifad.org

**Jill Armstrong**

Directrice par intérim de la Division  
des politiques et des résultats opérationnels  
téléphone: +39 06 5459 2324  
courriel: j.armstrong@ifad.org

**Lisandro Martin**

Directeur par intérim de la Division des politiques  
et des résultats opérationnels  
téléphone: +39 06 5459 2361  
courriel: lisandro.martin@ifad.org

**Malek Sahli**

Responsable principal des finances  
de la Division des services de gestion financière  
téléphone: +39 06 5459 2545  
courriel: m.sahli@ifad.org

#### Transmission des documents:

**Deirdre McGrenra**

Chef de l'Unité  
des organes directeurs  
téléphone: +39 06 5459 2374  
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt-cinquième session  
Rome, 12-14 décembre 2018

---

Pour: **Information**

## Table des matières

<b>Recommandation</b>	<b>1</b>
<b>I. Définitions</b>	<b>1</b>
<b>II. Introduction et portée</b>	<b>2</b>
<b>III. Objectifs</b>	<b>3</b>
<b>IV. Reconnaissance du cofinancement national en nature</b>	<b>4</b>
<b>V. Mesure du cofinancement national en nature</b>	<b>6</b>
<b>VI. Communication de l'information sur le cofinancement national en nature</b>	<b>6</b>
<b>VII. Risques liés au cofinancement national en nature</b>	<b>7</b>
<b>Annexe</b>	
Annexe I. Éléments d'évaluation du cofinancement national en nature	9
<b>Appendices</b>	
Appendice I. Example of in-kind domestic cofinancing at design	1
Appendice II. Examples of in-kind domestic cofinancing in financial reporting	3
Appendice III. Risks related to in-kind domestic cofinancing	5
Appendice IV. Références	6

## Sigles et acronymes

IPSAS Normes comptables internationales pour le secteur public

## Note technique sur les contributions en nature

### Recommandation

1. Le Groupe de travail sur le cadre de transition est invité à analyser et, ultérieurement, à valider les principaux éléments du présent document, tels qu'exposés au paragraphe 8. L'intention est d'intégrer ces principaux éléments dans la stratégie correspondante, qui sera finalisée par la suite cette année.
2. De plus, le groupe de travail est prié de valider les principales notions présentées dans le présent document; elles illustrent les contributions en nature dans le cadre de la stratégie de cofinancement et traitent des axes suivants:
  - Une définition large des éléments propres aux contributions en nature, notamment les exonérations fiscales. Cette définition intègre des considérations inspirées de celle de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais contient aussi des facteurs et des éléments plus vastes.
  - Les divers arrangements de mise en œuvre visant à refléter les contributions en nature au cours du cycle de vie d'un projet – depuis le stade de la conception jusqu'à ceux de la mise en œuvre et de l'achèvement, notamment les dispositifs qui traduiront la supervision et l'établissement des rapports relatifs à la contribution en nature.
  - La démarche proposée pour améliorer la transparence et l'accès du public à l'information sur la manière dont les contributions en nature soutiennent la mise en œuvre des projets et témoignent de leur appropriation par les gouvernements et les partenaires d'exécution, pour mobiliser des ressources nationales, notamment par les bénéficiaires et le secteur privé, en ayant recours au cofinancement parallèle.
  - Les mesures d'atténuation envisagées pour faire face aux risques liés aux contributions en nature.

### I. Définitions

1. **Emprunteur** – s'entend d'un État membre qui reçoit un prêt et est désigné comme tel dans l'accord de financement.
2. **Entité** – s'entend d'un projet ou d'un programme fourni grâce à un financement du FIDA ou par son intermédiaire, au moyen d'un prêt et/ou d'un don.
3. **Dépense autorisée** – désigne les dépenses afférentes à un projet qui peuvent être financées au titre d'un don ou d'un prêt financé par le FIDA conformément à la section 4.08 des Conditions générales applicables au financement du développement agricole.
4. **Instruments d'ingénierie financière** – renvoie au fait qu'en tant que partie d'une activité d'investissement, le projet peut financer une dépense relative à une opération comprenant des contributions destinées à soutenir ce type d'instruments, tels que fonds de capital-risque, fonds de garantie et fonds de prêt, et fonds de garantie ou fonds financiers de développement rural, au bénéfice d'entreprises essentiellement petites et moyennes.

5. **Cofinancement national en nature** ou **contribution en nature** – désigne une contribution non financière sous forme de biens, de travail ou de service en appui à des organisations à but lucratif ou non lucratif. Il peut s’agir soit de l’apport direct d’un bien matériel au projet, soit d’une dépense engagée directement par le contributeur, qui bénéficie au projet et facilite la satisfaction de ses objectifs. Le cofinancement national ou les contributions nationales en nature peuvent consister en: i) biens; ii) travail; iii) utilisation de services et d’installations (espaces de bureaux, par exemple); iv) expertises ou services professionnels sous la forme de temps de personnel; v) apport d’équipements et de matériels spéciaux, ou accès à leur usage; vi) exemptions de taxes qui, autrement, devraient être payées par le projet pour pouvoir mener ses activités. Les contributions en nature représentent un flux et/ou une source de revenu qui, bien que non monétaire, peut constituer une part significative du revenu du projet.
6. **Opération sans contrepartie** – renvoie au fait qu’une entité peut recevoir une valeur de la part d’une autre sans donner directement de valeur approximativement égale en échange, ou bien donner une valeur à une autre entité sans recevoir de valeur approximativement égale en échange.
7. **Bénéficiaire** – s’entend d’un État membre ou d’une autre entité qui reçoit un don et est désigné comme tel dans la convention de subvention.
8. **Don** – désigne un don qui est soumis à la Politique du FIDA en matière de dons<sup>1</sup> et les dons financés par des fonds supplémentaires<sup>2</sup>, comme suit:
  - Dons de type A, c’est-à-dire:
    - i) Dons élevés (supérieurs ou égaux à 500 001 USD ou équivalent);
    - ii) Petits dons (inférieurs ou égaux à 500 000 USD) que le FIDA évalue comme à risque moyen ou élevé<sup>3</sup>;
    - iii) Dons financés par l’UE.
  - Dons de type B, qui sont des petits dons (jusqu’à 500 000 USD ou équivalent) que le FIDA évalue comme à risque faible;
  - Dons de type C, qui sont des dons de tout montant versés aux organismes des Nations Unies et aux banques multilatérales de développement.

## II. Introduction et portée

9. Les projets financés par le FIDA rassemblent de plus en plus des financements provenant de différentes sources, notamment des homologues, des bénéficiaires et des partenaires d’exécution, ainsi que des fonds supplémentaires.
10. Il faut noter que si les dépenses autorisées pour le financement du FIDA doivent être engagées et payées par le transfert d’actifs, généralement en espèces, il est prévu que d’autres types de financement de projets peuvent être réalisés sous une forme non monétaire, notamment des contributions en nature. De telles contributions peuvent, de fait, être considérées comme faisant partie de la valeur totale d’un projet. L’on peut juger que la valeur du projet est sous-estimée en l’absence d’une pleine attribution des contributions non financières venant des gouvernements, des bénéficiaires et d’autres parties prenantes.

---

<sup>1</sup> Telle qu’approuvée par le Conseil d’administration lors de sa cent quatorzième réunion des 22 et 23 avril 2015. Bien que soumis à la politique, les accords de contribution – y compris les micro-dons (inférieurs ou égaux à 75 000 USD ou équivalent) – ne sont pas soumis aux exigences de rapport et d’audit financier.

<sup>2</sup> Toute disposition particulière exigée par le donateur relativement au rapport et à l’audit financier se retrouve dans la convention de subvention.

<sup>3</sup> À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, les petits dons évalués comme à risque moyen ou élevé sont considérés comme de type A.



11. Sur la base de ce qui précède et lorsque cela est important et pertinent, il est essentiel que les contributions en nature aux projets apparaissent dans les rapports, en sus des contributions en espèces. Cela pour diverses raisons, notamment:
  - a) lorsqu'elles sont prises en compte dans le budget du projet, les contributions en nature éclairent le coût réel et effectif d'un projet;
  - b) les contributions en nature peuvent être l'unique contribution, ou la principale, qu'un Emprunteur/Bénéficiaire est en mesure de mobiliser pour un projet;
  - c) les contributions en nature démontrent aux donateurs que les Emprunteurs/Bénéficiaires du financement du FIDA sont des contributeurs importants pour les projets;
  - d) les contributions en nature seront incluses dans le ratio de cofinancement et traduiront la véritable contribution de l'Emprunteur/du Bénéficiaire au projet, en plus de la contribution en espèces.
12. Actuellement, les contributions en nature ne sont pas systématiquement reconnues comme faisant partie du financement global des projets financés par le FIDA. Cela pour diverses raisons, notamment: i) les difficultés techniques en matière d'évaluation et de fiabilité des mesures; ii) le projet et le manque de compréhension historique du FIDA quant à l'importance de la fourniture de ces données; iii) l'incertitude quant à la mise en œuvre effective de ce type de contributions; iv) la réticence des auditeurs à donner leur garantie sur les montants inclus dans les états financiers; et v) le manque d'efficacité dans la surveillance et l'établissement des rapports. En l'absence de signalement fiable et en temps opportun de ces actifs, l'on ne peut évaluer pleinement les ressources et les activités économiques d'un projet, ce qui fausse les états financiers et introduit des lacunes dans les rapports de cofinancement.
13. La présente note technique est applicable aux projets et dons financés et directement supervisés par le FIDA. Lorsque des arrangements de supervision sont mis en place avec une institution coopérante, le FIDA évalue le rapport financier de l'institution coopérante et ses dispositifs d'audit pour s'assurer, dans la mesure du possible, de leur adéquation et de leur compatibilité avec la présente note technique.

### **III. Objectifs**

14. La présente note technique permettra au FIDA d'améliorer ses aptitudes d'assembleur en matière de financement du développement. Elle apporte des orientations claires aux stades de la conception, de la mise en œuvre et de l'audit dans le cycle de vie d'un projet en vue de la reconnaissance, de la mesure et de l'établissement des rapports relatifs aux contributions en nature, en tant que parties du cofinancement national. Elle permettra d'effectuer une surveillance systématique des contributions en nature, ce qui rehaussera la capacité du FIDA à pleinement rendre compte de la mobilisation de ces ressources.
15. La présente note technique a pour but de fournir des directives sur la définition du cofinancement en nature, sur les critères d'admissibilité et sur la reconnaissance, la mesure et le signalement de ces cofinancements dans les rapports financiers relatifs aux projets et aux dons financés par le FIDA.
16. La présente note technique met en avant les principes directeurs et les méthodes à appliquer pour la reconnaissance, la mesure, le signalement et la publication des contributions en nature. Le but est que ces éléments soient enchâssés dans les procédures correspondantes, et soient utilisés à compter de FIDA11 et au-delà par le personnel travaillant pour le FIDA, y compris le personnel opérationnel et financier, ainsi que par les consultants participant à la conception et à la supervision des projets. Elle sera aussi une source de conseils pour les projets et les ministères dans leurs tâches d'élaboration de systèmes de comptabilité, de manuels et de rapports financiers, ainsi que pour les auditeurs dans l'accomplissement de leurs missions. Il

faut impérativement mettre en lumière l'importance de la supervision et de l'inscription systématiques des contributions en nature dans les rapports, aux tout premiers stades du cycle d'un projet, de façon surtout à les inclure dans les onglets relatifs aux coûts, les systèmes et les manuels de négociation et de comptabilité, ainsi que dans les mandats des auditeurs. Certains cas individuels nécessiteront probablement des consultations plus approfondies sur la méthode d'évaluation et d'établissement des rapports. En de telles circonstances, les méthodes de reconnaissance, de mesure et d'établissement des rapports devront être convenues avec le responsable de la gestion financière du projet (Division des services de gestion financière).

#### **IV. Reconnaissance du cofinancement national en nature**

17. La contribution à titre gracieux de la part d'un individu, d'une unité ou d'une organisation, sous la forme d'un service ou d'un produit à un projet financé par le FIDA, est classée comme une contribution en nature. Tous les coûts en nature doivent être autorisés, effectifs, prouvés et essentiels à la bonne livraison du projet.
18. Une contribution en nature peut être considérée comme une dépense engagée par un gouvernement, des bénéficiaires ou d'autres partenaires d'exécution pour la mise en œuvre des opérations, si elle répond aux conditions ci-après:
  - a) critères d'admissibilité: ils doivent être élaborés sur la base du programme de travail et budget annuel (PTBA) convenu et des coûts du projet;
  - b) montant de la dépense: il doit être important, pertinent et dûment justifié par des pièces justificatives ayant une valeur probante équivalente à des factures, sans préjudice des dispositions énoncées dans les réglementations nationales applicables;
  - c) dans le cas de contributions en nature, le cofinancement venu du contributeur ne doit pas dépasser de manière importante le total autorisé de dépenses planifiées pour le projet, lorsque la valeur de ces contributions est exclue.
19. Toutes les contributions en nature sont reconnues comme des actifs et des revenus lorsqu'il est probable que les avantages économiques futurs ou le service potentiel parviendront à l'entité et que la juste valeur des actifs peut être mesurée de façon fiable.
20. Les **biens en nature** sont des actifs transférés à une entité ou utilisés par elle dans le cadre d'une opération sans contrepartie, sans frais, mais peuvent être soumis à des règles. À titre d'exemple, il peut s'agir:
  - a) de biens corporels;
  - b) de l'utilisation de services ou d'installations;
  - c) de l'apport d'équipements ou l'accès à ceux-ci;
  - d) de matériels spéciaux.
21. Lorsque des "biens en nature" sont reçus ou qu'un arrangement contraignant oblige à les recevoir sans aucune condition, le revenu est reconnu simultanément à la reconnaissance du bien.
22. Les conditions attachées aux biens n'influent pas sur leur prix en tant qu'actifs, puisque, normalement, les participants au marché ne prennent pas ces conditions en compte.
23. Les **services en nature** sont des services fournis par des individus et des institutions aux entités du secteur public dans une opération sans contrepartie. À titre d'exemple, il peut s'agir:
  - a) de services professionnels fournis par un tiers détenteur d'une qualification professionnelle pertinente et reconnue;

- b) d'expertise sous la forme de personnels délégués au projet par l'emprunteur;
  - c) d'exonérations fiscales.
24. Compte tenu de la nature des actifs liés aux services en nature, et du fait qu'ils sont immédiatement consommés, une opération d'égale valeur devrait être reconnue afin de refléter leur consommation.
25. Une entité reconnaît une exonération fiscale comme une contribution en nature lorsque l'événement imposable se produit et que les critères de reconnaissance de l'actif sont satisfaits. L'entité établissant le rapport analyse la législation fiscale dans la juridiction dont elle dépend pour établir quel est l'événement imposable pour les diverses taxes prélevées. Par exemple:
- a) pour la taxe à la valeur ajoutée, l'événement imposable est l'achat ou la vente de biens et services imposables pendant la période fiscale;
  - b) pour les droits de douane, l'événement imposable est le mouvement de biens ou de services soumis à une taxation lors du passage de la frontière douanière.
26. Lorsqu'un gouvernement offre à une entité le bénéfice d'une exonération fiscale ou couvre les taxes liées à l'achat de biens, de travaux ou de services, le montant correspondant aux taxes faisant l'objet de l'exemption devrait être considéré comme une contribution en nature de l'État.
27. **Exclusions:** Lorsqu'une activité n'entre pas dans les objectifs spécifiques d'un projet, elle ne doit pas être considérée comme une contribution en nature. Il peut s'agir, par exemple de:
- a) la présence passive à des cours, des réunions, des séminaires de formation, ou autres (il est question ici d'une présence sans apport, en tant que membre de l'auditoire ou du groupe);
  - b) l'apport de données/d'expertises/de connaissances/d'outils préexistants (c'est-à-dire non produits pendant la durée du projet) et qui sont mis gratuitement à la disposition du public;
  - c) l'apport de tout élément envisageable de contributions en nature. S'il est déjà payé, et si des documents attestant du paiement peuvent être présentés, pourvu que la date de l'achat se situe dans la durée du projet. (En tant que tels, ces éléments sont alors traités comme des cofinancements en liquidités).
28. S'agissant des instruments d'ingénierie financière, une contribution en nature devrait être traitée comme une dépense payée au moment de la constitution du ou des fonds, à condition que soient satisfaits tous les critères énumérés aux alinéas a), b) et c) ci-dessous:
- a) ils consistent en l'apport de terrain ou de biens fonciers, d'équipements ou de matériels; en une activité de recherche ou professionnelle, ou en un travail volontaire et bénévole (y compris les services professionnels non rémunérés);
  - b) leur valeur peut faire l'objet d'une évaluation et d'un audit indépendants;
  - c) dans le cas de l'apport de terrain ou de biens fonciers, la valeur est certifiée par un évaluateur indépendant qualifié ou un organe officiel dûment habilité;
  - d) dans le cas d'un travail volontaire et bénévole, la valeur du travail est établie en prenant en considération le temps passé et le taux horaire normal et raisonnable correspondant au travail effectué.
29. Les ventes à prix réduits d'équipements et la prestation à prix réduits de services ou de conseils (par exemple d'avocats ou de comptables ou temps de travail du personnel de petites ou moyennes entreprises) ne sont pas autorisées.

## **V. Mesure du cofinancement national en nature**

30. Les contributions en nature devraient être reconnues à leur juste valeur marchande. La "juste valeur marchande" se définit comme le prix convenu dans un marché ouvert et libre entre des parties compétentes et consentantes qui traitent sans lien de dépendance et qui sont pleinement informées. La juste valeur marchande est le prix qu'une entité serait censée payer en de telles circonstances, après rabais normaux et ceux consentis aux établissements d'enseignement.
31. Les exonérations fiscales devraient être reconnues à leur valeur marchande, qui est égale au montant brut des taxes correspondant aux biens ou aux services achetés.
32. Les restrictions légales entrent dans l'une des deux catégories suivantes: celles qui affectent l'entité, et celles qui affectent le bien. Les restrictions légales qui affectent l'entité – comme une limite interdisant la vente de marchandises – n'ont pas d'incidence sur la juste valeur sous-jacente des actifs, car un acheteur hypothétique ne les prendrait pas en compte dans une décision d'achat. Par contre, les restrictions légales qui limitent la vente de contributions en nature sur certains marchés peuvent affecter la juste valeur des actifs. Par exemple, les véhicules qu'un gouvernement met à la disposition d'un projet pour le temps limité de la mise en œuvre dudit projet limite l'usage de ces véhicules, ce qu'un acheteur hypothétique prendra en considération, d'où une incidence sur leur valeur. Pour parvenir à une juste détermination de la valeur, les projets devraient tenir compte de toute restriction légale affectant le bien.
33. En tout état de cause, il est fondamental que la base de la mesure soit décidée avant l'enregistrement et l'établissement des rapports, puisqu'elle fera l'objet d'un contrôle externe. Afin de faciliter le bon déroulement de l'audit, le cas échéant, les auditeurs pourront être préalablement consultés, ou l'avis du FIDA pourra être sollicité. L'annexe I propose des éléments d'évaluation.

## **VI. Communication de l'information sur le cofinancement national en nature**

34. En fin de compte, il incombe au projet de faire en sorte que la juste valeur marchande indiquée pour tous les éléments mettant en jeu une contribution en nature soit raisonnablement, correctement et pleinement divulguée dans ses états financiers.
35. Le Manuel d'exécution de projet contiendra des lignes directrices claires, décrivant les principes et les méthodes de comptabilité utilisés pour faire en sorte que la valeur du cofinancement en nature soit indiquée précisément et en temps opportun. La base et la méthode d'évaluation des contributions en nature respectera les normes de comptabilité internationalement admises et sera exposée dans les états financiers vérifiés du projet. Il convient d'observer qu'en cas de recours à une norme nationale, les auditeurs devront s'assurer de la pertinence d'un tel traitement, dans le droit fil des bases comptables sous-jacentes utilisées pour les états financiers du projet.
36. Toute entité est encouragée à élaborer des politiques d'évaluation précises et transparentes. Elle devrait rechercher des méthodes d'évaluation qui exercent un jugement raisonné dans leur interprétation de la notion de "juste valeur" et dans ses choix des données sources qui serviront à déterminer les valeurs. Toutes les pièces justificatives pertinentes qui certifient la valeur des contributions en nature devraient être préparées par l'équipe du projet et rangées au dossier, afin de mettre en place des pistes d'audit claires.
37. Le montant de la contribution en nature devrait être mentionné conformément aux principes de comptabilité convenus par les cofinanceurs dans l'accord juridique, ou figurant dans les règlements du pays. Afin de garantir l'équité entre les partenaires,

ces principes peuvent reposer sur le coût effectivement engagé par le contributeur, ou sur des équivalents de coûts normalisés prédéfinis.

38. Les principes sous-jacents de la comptabilité d'exercice des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) et des Normes internationales d'information financière (IFRS) permettront à l'entité de divulguer les éléments suivants dans ses états financiers à usage général, soit directement, soit dans la succession des notes respectives:
  - a) le montant des contributions en nature ou des revenus des opérations sans contrepartie reconnues pour une certaine période, par grandes classes, en ventilant les taxes et les transferts;
  - b) le montant des créances reconnues s'agissant des revenus sans contrepartie;
  - c) le montant des actifs reconnus faisant l'objet de restrictions, et la nature de ces restrictions.
39. Toute entité devra divulguer ce qui suit dans les notes de ses états financiers:
  - a) les pratiques comptables adoptées pour la reconnaissance des contributions en nature ou des revenus d'opérations sans contrepartie;
  - b) pour les principales classes de contributions en nature ou de revenus d'opérations sans contrepartie, la base sur laquelle la juste valeur des ressources entrantes a été mesurée;
  - c) pour les principales classes fiscales, les revenus que l'entité ne peut mesurer de façon fiable pendant la période où est intervenu l'événement imposable, des informations sur la nature de la taxe;
  - d) la nature et les principales classes de contributions en nature reçues par l'entité relativement au projet financé.
40. Si l'entité a mis en place une comptabilité de caisse IPSAS, toutes les informations figurant aux paragraphes 30 et 31 et liées à des cofinancements nationaux en nature devront être divulguées dans les notes des états financiers.

## **VII. Risques liés au cofinancement national en nature**

41. Au niveau de la conception et pendant la mise en œuvre du projet, le responsable financier devra, en collaboration avec l'équipe du projet, évaluer régulièrement les risques encourus, afin de superviser l'exactitude et la ponctualité des allocations de contributions en nature.
42. Plusieurs typologies de risque peuvent affecter l'enregistrement et les rapports relatifs aux contributions en nature et à leur rôle dans l'amélioration de la performance du projet, comme: les risques liés à l'environnement, les risques scientifiques et techniques, les risques concernant la fabrication, les risques humains et organisationnels. L'appendice III du présent document offre quelques orientations concernant les types de risque à prendre en compte et qu'il conviendra de surveiller pendant le cycle de vie du projet.

## Éléments d'évaluation du cofinancement national en nature

<i>Catégorie de contribution en nature</i>	<i>Éléments autorisés pour le calcul de la juste valeur</i>	<i>Éléments non autorisés pour le calcul de la juste valeur</i>
Utilisation de terrains	Si la contribution sous forme de terrain se situe pendant la période de mise en œuvre du projet et suffit à pleinement satisfaire aux résultats et aux incidences prévus, le prix intégral de la parcelle de terrain peut être affiché, accompagné des documents ou données qui l'établissent officiellement (extrait cadastral; document du Service des statistiques ou autres documents émanant d'une institution officielle).	Si l'utilisation du terrain n'est pas exclusive au projet, seule la partie qui lui est consacrée devrait se retrouver dans le coût utilisé pour évaluer la contribution.
	Si la contribution sous forme de terrain est restreinte à la durée du projet, utiliser le prix officiel mensuel de location, multiplié par le nombre de mois. Le calcul du prix sera étayé par des documents officiels et/ou un contrat de location, ou des preuves documentaires de l'usage effectif par le projet, ou autre documentation de ce type.	
Utilisation de véhicules	Coût moyen mensuel ou journalier au tarif officiel de la location; prix spécifique pour cette localité, multiplié par le nombre de jours/mois d'utilisation.	
	<p>L'amortissement du véhicule est calculé comme suit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• soustraire le coût du carburant au km du taux kilométrique officiel des Nations Unies, ou national, utilisé pour les déplacements privés dans ce pays;</li> <li>• multiplier le résultat par le nombre approximatif de km qui seront parcourus pendant le projet.</li> </ul> <p>Si le carburant est aussi dit "en nature", utiliser le coût total au taux kilométrique officiel des Nations Unies, ou national, servant pour les déplacements privés, multiplié par la distance totale parcourue pendant le projet.</p>	
Équipements, matériels et fournitures (par exemple, ordinateur et communications électroniques, usine et machinerie)	Si la contribution consiste en équipements, matériels et fournitures usagés, l'évaluation en sera faite selon: <ul style="list-style-type: none"> <li>• leur juste valeur marchande;</li> <li>• la valeur comptable de l'institution.</li> </ul>	Équipements, matériels et fournitures au prix catalogue ou aux prix catalogue avec rabais
	Si la contribution consiste en fournitures, équipements et matériels neufs, l'évaluation en sera faite selon: <ul style="list-style-type: none"> <li>• le prix de vente au client le plus favorisé (si l'article est en stock);</li> <li>• le coût de fabrication (si l'article est unique).</li> </ul>	Équivalents de location dépassant les valeurs acceptées si les équipements ont été donnés ou vendus.
	S'il s'agit d'équipements, matériels et fournitures prêtés, l'évaluation en sera faite selon: <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'équivalent loué, sur la base de sa dépréciation;</li> <li>• l'équivalent loué au taux de volume le plus élevé.</li> </ul> <p>En cas d'utilisation partielle, amortissement linéaire du coût total du bien pendant la durée du projet.</p>	Coûts de développement
Utilisation de bâtiments, salles de réunion, espaces ou installations	Salles de réunion, espaces ou installations mis à disposition, pour lesquels un tarif de location est habituellement demandé. Les espaces utilisés doivent être spécialement liés et nécessaires au projet.	

Biens en nature  
Immobilisations

<i>Catégorie de contribution en nature</i>	<i>Éléments autorisés pour le calcul de la juste valeur</i>	<i>Éléments non autorisés pour le calcul de la juste valeur</i>
<b>Biens en nature Biens incorporels</b>		Coûts de développement d'un nouveau logiciel ou de nouvelles technologies dépassant la portée du projet
		Prix du marché du bien/logiciel pour la durée du projet
	Utilisation de logiciels, nouvelles technologies et bases de données	Coût d'achat des licences nécessaires au projet, si elles ne sont pas déjà fournies par l'institution
		Coût de développement de nouvelles technologies liées au projet
	Diffusion des résultats	Coût amorti sur la durée du projet
	Frais de déplacement et de séjour	<p>Frais accessoires et frais de séjour raisonnables pour le travail qui est directement consacré au projet financé.</p> <p>Utilisation de points <i>air miles</i> pour payer des frais de voyage ou de séjour.</p> <p>Frais de voyage et de conférence raisonnables liés au projet financé.</p> <p>Frais d'inscription à des conférences, ou proportion de ces frais si seulement des parties de la conférence sont centrées sur les questions ou les sujets liés au projet.</p>

<i>Catégorie de contribution en nature</i>	<i>Éléments autorisés pour le calcul de la juste valeur</i>	<i>Éléments non autorisés pour le calcul de la juste valeur</i>	
<b>Services en nature</b>	Salaires des employés	Part effective des coûts salariaux du personnel affecté à remplir des tâches spécialement liées et nécessaires au projet.	Salaires et dépenses d'activités de gestion non directement liés au projet.  Paiements au directeur de projet, doctorants et/ou collaborateurs en tant qu'honoraires de consultants (s'ajoutant au salaire de base).  Salaires et dépenses pour le personnel de soutien administratif.
	Travaux de professionnels, d'experts, de volontaires, main-d'œuvre venant des bénéficiaires	Honoraires pour conseil et/ou expertise technique directement liés au projet financé, au taux journalier du marché dans le pays ou la zone, calculé par jour ou par mois, par exemple: nombre de jours x valeur marchande journalière.	Honoraires non liés au projet.
	Rémunération de partenaires	Salaires et avantages des employés des institutions partenaires (mais non ceux de l'institution-hôte) lorsqu'ils participent à des activités directement liées au projet	Frais généraux basés sur le salaire et les avantages des employés des institutions partenaires.
	Rémunération d'enseignements	Coût effectif engagé par l'institution pour libérer du temps sur les tâches d'enseignement (par exemple, le coût de l'embauche d'un chargé de cours libéré de ses fonctions d'enseignement peut être compté).	Paiements au directeur de projet, doctorants et/ou collaborateurs en tant qu'honoraires de consultants (s'ajoutant au salaire de base).
	Exonération fiscale	Total des exemptions de taxes et d'obligations tarifaires.	



## Example of in-kind domestic cofinancing at the design phase

1. During the design of the Resilient Land and Resource Management Project (RELAP) in West Bank and Gaza, the economist had developed ten models to represent the planned activities, organized under three main types of interventions: (i) resilient land development activities for orchards (four models); (ii) other resilient land development models: *wadis*, rangeland and integrated livestock system; and (iii) activities financed via grants: sheep breeding, bee-keeping and mushroom cultivation.
2. The models show that the total labour contributed by beneficiaries and valued at US\$14 per day (local wage) is worth US\$10.7 million (or 26 per cent of total project costs). If only the additional work required to implement IFAD's proposed activities is considered, then this represents 11 per cent of total project costs (as per table 1).

Table 1  
RELAP EFA tables quantifying family labour

	PY1	PY2	PY3	PY4	PY5	PY6
<b>Total family labour (USD)</b>	-	705 514	1 695 271	2 490 888	2 911 959	2 922 956
<b>Incremental family labour (USD)</b>	-	1 020 307	314 793	674 964	1 470 581	1 891 652
<b>Project costs (USD)</b>						
Component 1	17 684	5 361 441	7 048 265	6 980 524	5 068 841	194 275
Component 2	208 724	3 140 185	4 370 591	1 487 538	151 429	3 308
Component 3	719 390	976 269	616 247	462 332	332 305	244 655
D. Project Management	751 858	590 890	624 025	598 236	608 628	815 057
<b>Total costs (USD)</b>						
	1 697 655.57	10 068 785.20	12 659 127.46	9 528 630.08	6 161 202.95	1 257 295.00
(A) Total Family Labour over project years used	10 726 587		family labour per/day	60	NIS	
(C) Total incremental family labour	4 604 746		family labour per/day	14.2	USD	
(B) Total project cost USD	41 372 696					
A/B	26%					
C/B	11%					

3. These estimates could also be presented by type of activity, showing which intervention will require greater contribution from the beneficiaries.
4. On the other hand, government's contributions in terms of provision of services and facilities – such as the use of office space, provision of vehicles and seconded staff as well as tax exemption – should also be considered and quantified as in-kind contribution.
5. In the case of RELAP, the total government in-kind contribution was estimated at 16 per cent of total project costs.
6. This means that the total in-kind domestic contribution accounted for almost 27 per cent of total project costs, based on the conservative (incremental) estimate for the contribution from the beneficiaries of 11 per cent of total project costs, plus the 15 per cent from the government. Both contributions were presented in the Costab as reflected in table 2 below.

	The Government in kind		The Government in cash				IFAD GRANT		OFID		GCF		Other entities		Beneficiaries in kind		Beneficiaries in cash		Village council	Total	
	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	Amount	
<b>Climate resilient land development</b>																					
1. Climate adapted land development approaches	110	15.2	-	-	223	30.7	60	8.2	60	8.2	273	37.6	981	0.6	-	-	-	-	-	-	1 708
2. Resilient land development	3 389	16.0	646	3.1	1 160	5.5	845	4.0	8 810	41.6	2 106	9.9	3 619	17.1	604	2.9	-	-	-	-	21 179
3. Investment in agricultural roads	443	16.0	-	-	66	2.4	-	-	-	-	2 017	72.9	-	-	-	-	240	8.7	-	-	2 766
<b>Subtotal</b>	<b>3 941</b>	<b>16.0</b>	<b>646</b>	<b>2.6</b>	<b>1 449</b>	<b>5.9</b>	<b>905</b>	<b>3.7</b>	<b>8 869</b>	<b>36.0</b>	<b>4 396</b>	<b>17.8</b>	<b>3 619</b>	<b>14.7</b>	<b>604</b>	<b>2.4</b>	<b>240</b>	<b>1.0</b>	<b>240</b>	<b>0.6</b>	<b>24 671</b>
<b>Market linkages for the rural poor</b>																					
1. Rural bulking of agricultural products	682	16.0	-	-	1 269	29.8	-	-	-	-	2 312	54.2	-	-	-	-	-	-	-	-	4 263
2. Inclusive entrepreneurship development support	95	1.9	-	-	103	2.0	-	-	3 032	59.5	1 193	23.4	-	-	676	13.3	-	-	-	-	5 098
<b>Subtotal</b>	<b>777</b>	<b>8.3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1 373</b>	<b>14.7</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3 032</b>	<b>32.4</b>	<b>3 504</b>	<b>37.4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>676</b>	<b>7.2</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>9 362</b>
Public services for upscaling resilient agricultural land use	351	10.5	-	-	-	-	-	-	3 000	89.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3 351
Project Management	1 483	37.2	520	13.0	1 744	43.7	44	1.1	99	2.5	99	2.5	-	-	-	-	-	-	-	-	3 989
<b>Total PROJECT COSTS</b>	<b>6 552</b>	<b>15.8</b>	<b>1 166</b>	<b>2.8</b>	<b>4 566</b>	<b>11.0</b>	<b>950</b>	<b>2.3</b>	<b>15 000</b>	<b>36.3</b>	<b>8 000</b>	<b>19.3</b>	<b>4 600</b>	<b>11%</b>	<b>1 280</b>	<b>3.1</b>	<b>240</b>	<b>0.6</b>	<b>240</b>	<b>0.6</b>	<b>41 373</b>
Government in kind contribution net of taxes	1 273																				
Government in kind contribution % of the total cost	3.1%																				

## Example of in-kind domestic cofinancing in financial reporting

1. In-kind domestic cofinancing could be reported in the face of financial statements.
  - According to the International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) cash basis, the in-kind contribution will be reported in the notes to the financial statements. The additional disclosures encouraged<sup>4</sup> provide an example of disclosure in paragraphs 2.1.90(f) and 2.1.91.
  - According to the IPSAS accrual basis and IFRS, the in-kind contribution should be reported in the financial statements as assets (in the balance sheet statement) and non-cash income (in the profit and loss statement). Additional detailed information related to the accounting policies for in-kind contribution should be provided in the notes to the financial statements.
2. The notes to the financial statements of the Small Irrigation and Market Access Development Project in the Nippes and Goavienne Region financed by IFAD in Haiti show this reporting of in-kind domestic cofinancing:

“The Government of Haiti’s in-kind contribution was identified and assessed as follows:

- The licence rights to use the financial and accounting software provided by the Ministry of Agriculture; the net value at the date of transfer of the right of use of the licence to the project was considered at fair market value. The annual amortization of the net value over the number of years of the project was considered to be annual in-kind contribution.
- The use of the Ministry’s offices devoted full time to the project’s implementation team;
- The use of office and IT equipment provided by the Ministry of Agriculture; the net value at the date of transfer of the right of use of equipment to the project was considered at fair market value. The annual amortization of the net value over the number of years of the project was considered to be annual in-kind contribution.
- The vehicles and equipment (cars and motorcycles used by the supervisors);
- The contribution in taxes: This contribution amounts to the total of tax exemptions granted to the project on the purchase of three vehicles and three motorcycles.
- The salary of staff dedicated part-time to the project: The use of timesheets to determine the actual time devoted to the project, considering total gross regular salary (without bonuses).

The table below summarized the cumulative in-kind contribution of the Government of Haiti for the period from 2015 to 2018:”

---

<sup>4</sup> IPSAS: *Financial Reporting under the Cash Basis of Accounting*; Appendix additional Disclosure; novembre 2017 <https://www.iaasb.org/system/files/publications/files/Cash-Basis-IPSAS-2017.pdf>

<i>Description</i>	<i>Amount in United States dollars</i>
Licence for accounting and financial software	36 492
Office space	9 655
Office and IT equipment	15 700
Vehicles and equipment	50 355
Salaries of part-time staff	17 127
Tax exemptions	102 877
<b>Total</b>	<b>232 206</b>

## Examples of risks related to in-kind domestic cofinancing

<i>Category of risk</i>	<i>Description</i>
Human and organizational risks	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lack of experience and/or understanding on the part of the project manager and staff</li> <li>• High turnover of project manager and staff</li> <li>• Project team is unaware of codes, or regulations and lacks experience in quality assurance issues</li> <li>• Inadequate, weak or inconsistent procedures for internal controls</li> <li>• Missing or incomplete reporting to IFAD and auditors</li> <li>• Human conflict or poor negotiations with the contributors</li> <li>• Decision-making by the project team and steering committee takes too long</li> <li>• Dissemination of false or inaccurate information</li> <li>• Lack of transparency</li> </ul>
Project execution risks	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inadequate choice for a contribution/contributor</li> <li>• Unexpected withdrawal of the contributor from the project</li> <li>• Contributors' lack of motivation or reluctance to accept project alterations</li> <li>• Underestimation of the workload or contribution required to fulfil project requirements</li> <li>• Low level of the quality assurance systems, including those of a technical, accounting and reporting nature</li> <li>• Languages and cultural barriers that affect understanding of requirements</li> <li>• Legal issues and conflicts</li> </ul>
Technical risks	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Project requirements are not clearly expressed or communicated</li> <li>• Missing or incomplete specifications</li> <li>• Difficulty in implementing due to procedural complications</li> <li>• Components and products that are not viable</li> <li>• Qualifications, official documentations, and required permissions are outdated or unsuitable</li> </ul>
Environmental risks	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instability of project requirements</li> <li>• Difficulties in partnerships and collaborations</li> <li>• Delays in procurement procedures</li> <li>• Regulatory changes, for example safety and environmental</li> <li>• Administrative and technical errors</li> <li>• Project acceptance by the social and human environment</li> <li>• Risk of incidents of a natural or political nature</li> </ul>

## Références

- Welsh European Funding Office-European structural funds programmes 2007-2013, Guidance, In-kind Match Funding, November 2014
- Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006, laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999; Official Journal of the European Union, 31.7.2006
- Guidelines for calculations of in-kind contributions to GEF SGP Projects (Barbados and the OECS)- Adapted from GEF SGP's Resource Mobilisation toolkit (Version 1)
- The Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC), Guidelines for Cash and In-Kind Contributions, May 2017
- The Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada (NSERC), the Canadian Institutes of Health Research (CIHR), and the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC), the Renewal of the Tri-Agency Financial Administration Manual, 2017
- European Parliament, Paper on the economic value of volunteering and contribution-in-kind, Roundtable discussion on European financial regulation review and civil society, 31 January 2011
- Department of the Treasury, Internal Revenue Service, Publication 561, Determining the Value of Donated Property, April 2007
- Burr Pilger Mayer, Accounting for in-kind donations, 10 Tips for Non-profits to avoid Common Pitfalls, May 2014
- United Nations Development Programme-Revenue Recognition- In-Kind Contributions, January 2011
- International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), Consultation Paper-Accounting for Revenue and Non-Exchange Expenses; August 2017
- International Federation of Accountants (IFAC), IPSAS 23-Revenue from non-exchange transactions (Taxes and Transfers), December 2006
- United Nations, Policy Framework for International Public Sector Accounting Standards, 2nd edition (final version), August 2013
- (AICPA), Nonprofit Challenges: Accounting for gifts in kind, July 2017