

Cote du document: EB 2017/LOT/G.13
Date: 23 novembre 2017
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Rapport du Président concernant une proposition de don au titre du guichet mondial/régional à la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) en faveur du Programme relatif aux nouveaux récits pour la transformation rurale en Amérique latine et Caraïbes

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Joaquin Lozano
Directeur
Division Amérique Latine et Caraïbes
téléphone: +39 06 5459 2925
courriel: j.lozano@ifad.org

Transmission des documents:

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

Pour: Approbation

Recommandation pour approbation

Le Conseil d'administration est invité à approuver la recommandation relative à la proposition de don telle qu'elle figure au paragraphe 21.

Rapport du Président concernant une proposition de don au titre du guichet mondial/régional à la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) en faveur du Programme relatif aux nouveaux récits pour la transformation rurale en Amérique latine et Caraïbes

I. Généralités et conformité avec la Politique du FIDA en matière de dons

1. Au cours des dernières décennies, les campagnes d'Amérique latine et des Caraïbes (LAC) ont subi d'énormes transformations qui ont façonné une nouvelle ruralité caractérisée par la réduction de la part de l'emploi agricole et de la valeur ajoutée par l'agriculture dans l'activité économique nationale, la diversification des sources d'emplois et de revenus ruraux, l'accélération du changement technologique, la présence accrue du secteur privé, la pression croissante sur les ressources naturelles, et les émissions accrues de gaz à effet de serre, principalement par les grandes entreprises agro-industrielles (CEPALC/FIDA, 2017)¹. Cette nouvelle ruralité se distingue aussi par l'essor de la mobilité, des envois de fonds, des rapports entre les zones urbaines et rurales, et de la féminisation de l'emploi agricole. Les nouvelles ruralités restent toutefois marquées par une hétérogénéité structurelle: quelques grandes exploitations et entreprises à forte productivité et tournées vers les marchés d'exportation coexistent avec une multitude de petits producteurs et de microentreprises orientées vers les marchés locaux, qui fournissent la majeure partie des emplois mais ont un très faible niveau de productivité.
2. Les décideurs politiques et la communauté internationale omettent souvent de reconnaître cette nouvelle réalité et d'adapter leurs politiques et programmes en conséquence. Ainsi malgré les progrès notables qui ont été accomplis dans de nombreux domaines et la réalisation de nouveaux investissements publics et privés, des inégalités criantes et une extrême pauvreté persistent. Dans de nombreuses instances nationales et internationales, il est généralement admis que l'urbanisation, l'industrialisation et l'émigration permettront de résoudre les problèmes de développement rural.
3. La pensée traditionnelle et les approches du développement rural qui confondent "rural" et "agriculture", négligent souvent l'importance croissante d'autres secteurs productifs. La définition des espaces ruraux fondée sur le nombre ou la densité de la population ne tient pas non plus compte de leur interaction complexe avec les villes voisines. Les politiques publiques demeurent prisonnières de visions de la ruralité qui ne tiennent pas compte des opportunités offertes par les profondes transformations advenues et perpétuent un récit rural attaché à l'arriération et à l'immobilisme, ou tendant même à marginaliser les zones rurales.

¹ CEPALC/FIDA, *Rural industrial policy and strengthening value chains*, ECLAC Books, no. 145 (Santiago du Chili, 2017).

4. Il est également nécessaire de porter un regard nouveau sur l'accès à la finance et le développement rural. L'aide publique au développement en LAC a chuté de 1% du PIB dans les années 1960 à environ 0,2% aujourd'hui, sur la foi d'un autre puissant récit selon lequel les pays à revenu intermédiaire (PRI) doivent arriver à se passer de l'aide au développement, le revenu par habitant étant le principal critère retenu pour allouer les fonds à la coopération internationale. Or cette approche ne tient aucun compte du fait qu'aujourd'hui 72% des pauvres du monde vivent dans ces pays.
5. Les PRI de la région LAC souffrent aussi de retards structurels qui résistent au temps même lorsque ces pays deviennent plus riches. Ainsi, la pauvreté y est trois fois plus élevée en zone rurale que dans les villes et les métropoles. Les poussées historiques de croissance accélérée ont souvent creusé les inégalités dans cette région, comme en témoignent les coefficients de Gini qui sont parmi les plus élevés du monde (allant de 0,424 à 0,5847).
6. Les autres retards structurels concernent notamment l'épargne et l'investissement, la productivité et l'innovation, l'infrastructure, les ressources budgétaires, l'inégalité des sexes, l'éducation et l'emploi.
7. Les représentations dominantes de la ruralité, en particulier les définitions biaisées des PRI et le classement dichotomique des espaces ruraux et urbains, sont en contradiction avec son potentiel et font obstacle à l'efficacité des politiques publiques visant à encourager une transformation rurale sans exclus. Il est indispensable que cela change pour libérer le plein potentiel des territoires ruraux et accomplir les nouvelles ambitions énoncées dans le Programme des Nations Unies pour le développement durable, qui vise à éliminer la pauvreté d'ici à 2030. Pour réaliser cet engagement, il faut considérer à nouveaux frais la réalité des PRI (où les pauvres sont aujourd'hui plus nombreux). Sans le soutien de transformations structurelles de l'économie et la mise en place de politiques propres à réduire les inégalités, les ODD resteront hors de portée.
8. Le présent programme vise à démystifier les approches traditionnelles et à proposer de nouvelles idées et de nouveaux récits pour le développement rural en LAC, des récits reconnaissant les défis et les opportunités spécifiques de la nouvelle ruralité. Il est aussi axé sur la réduction des retards structurels des PRI, et met l'accent sur les inégalités, outre la pauvreté et les niveaux de revenus.
9. Le programme proposé est conforme au but et aux objectifs tels qu'énoncés dans la Politique du FIDA en matière de dons (2015)². En effet : i) il promeut des idées novatrices propres à accroître l'impact; ii) il renforce les capacités politiques et institutionnelles des partenaires; iii) il fortifie l'engagement politique et le plaidoyer; et iv) il produit et diffuse des savoirs propices à l'impact sur le développement. Axé sur l'élimination des retards structurels (entre les territoires, et en matière de productivité, d'investissement, d'infrastructure, d'égalité des sexes et de niveau d'éducation) et sur la dynamique de la nouvelle ruralité, ce don produira des connaissances à jour et des options de politique renouvelées en vue de renforcer les capacités productives des territoires où les populations rurales travaillent et investissent.

II. Le programme proposé

10. Le but général du programme est de réaliser la saine analyse nécessaire à la compréhension de la nouvelle ruralité en LAC et à mettre l'accent sur les retards structurels persistants afin de réduire la pauvreté rurale et les inégalités, et de favoriser la transformation structurelle. Ses objectifs sont les suivants: i) définir et encourager la mise en œuvre d'un programme de recherche appliquée sur un récit renouvelé de la nouvelle ruralité dans certains PRI; ii) favoriser les processus de

² Voir document EB 2015/114/R.2/Rev.1.

concertation sur la nouvelle ruralité et les retards persistants afin de réduire la pauvreté rurale et les inégalités dans certains PRI; iii) élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'influence publique³ pour réduire la pauvreté rurale et les inégalités grâce aux outils de savoir et à la communication.

11. Le groupe cible comprendra des bénéficiaires tant directs qu'indirects. Les bénéficiaires directs seront les institutions publiques responsables de l'allocation des budgets publics, de la définition des modalités de fonctionnement des programmes publics, de l'élaboration des règles de décentralisation budgétaire, et de l'établissement des statistiques officielles relatives aux zones rurales et concernant par conséquent les populations rurales pauvres. Les activités s'adresseront aux fonctionnaires de rang supérieur et intermédiaire et au personnel technique. Les institutions non traditionnelles ayant une influence importante sur le développement rural seront invitées à participer au débat rural.
12. Les bénéficiaires indirects seront les populations rurales des PRI, en particulier celles qui sont particulièrement pénalisées par les définitions périmées et les retards structurels, à savoir les petits producteurs ruraux et les groupes vulnérables vivant en milieu rural. Les stratégies visant à réduire les retards structurels et à améliorer la compréhension des définitions des zones rurales amélioreront l'allocation des ressources financières du secteur public et renforceront les règles de fonctionnement des programmes. Elles devraient avoir un impact positif sur la situation économique et sociale des populations rurales, en particulier celles qui sont particulièrement dans le besoin.
13. Le programme aura une durée de quatre ans et comprendra les composantes suivantes: i) analyse des politiques et recherche sur la nouvelle ruralité et sur les retards structurels de certains PRI; ii) concertation sur les politiques et outils; iii) influence sur les politiques et gestion des savoirs en vue d'un nouveau récit du développement rural ; et iv) frais généraux de gestion. Le programme identifiera les questions embrassant un vaste programme politique actif, et notamment les principaux éléments des lois, politiques publiques, programmes et procédures administratives relevant des définitions actuelles de la ruralité dans chaque pays. Il cartographiera aussi les problèmes et les parties prenantes attachées à modifier la définition de la ruralité et à surmonter les retards structurels dans chaque pays. Une attention particulière sera accordée aux questions de technique statistique posées par la quête d'autres définitions de la ruralité. Enfin des espaces de concertation publique seront créés afin de formuler un programme politique actif tenant compte de facteurs tels que l'efficacité, le coût potentiel, les ressources institutionnelles nécessaires à la mise en œuvre, le contexte politique et le soutien des parties prenantes.

III. Effets/produits escomptés

14. On attend de ce programme les effets/produits suivants: i) un ensemble de preuves factuelles à l'appui d'une nouvelle compréhension de l'espace rural en LAC et de ses conséquences pour la lutte contre la pauvreté, dépassant les paramètres réducteurs appliqués aux PRI et la dichotomie rural/urbain régnante; ii) un certain nombre de plateformes de concertation où s'engagera un débat de société propre à accroître la prise de conscience des inconvénients présentés par ces récits insidieux et omniprésents, et de la nécessité de les mettre à jour; et iii) une stratégie relative à l'influence sur les politiques publiques permettant d'identifier dans la région des fenêtres d'opportunités propices à des changements politiques, institutionnels ou juridiques, qui intégreront la lutte contre la pauvreté rurale et les inégalités comme variables clés de l'action politique.

³ C'est-à-dire une stratégie de diffusion des résultats visant à influencer sur les politiques publiques et à sensibiliser l'opinion.

IV. Modalités d'exécution

15. Le bénéficiaire, également agent d'exécution du programme proposé, est la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Depuis plus de 60 ans, la CEPALC réalise des études, propose des mesures de politique publique dans le domaine de la transformation structurelle, fournit une assistance technique et facilite la coopération Sud-Sud et triangulaire dans les pays de la région LAC. La CEPALC dispose d'une vaste expérience des politiques publiques de développement social et économique. Elle a aussi élaboré une méthode de concertation fondée sur les faits pour évaluer les retards structurels. Pour cette raison, le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala et le Honduras, entre autres pays, ont demandé son assistance technique afin d'adopter des stratégies destinées à surmonter ces handicaps. Elle peut aussi se prévaloir d'une longue histoire de collaboration avec les institutions nationales en charge des statistiques et exécute actuellement un programme avec les institutions statistiques et les ministères sectoriels des pays d'Amérique centrale afin d'améliorer les systèmes d'information et leur utilisation dans les politiques relatives au développement rural et à la sécurité alimentaire. En conséquence et vu sa compréhension des problèmes de développement structurel que connaissent les pays d'Amérique centrale, la CEPALC a été choisie par LAC comme bénéficiaire de ce don par sélection directe s'agissant d'une institution unique par son mandat de représentation et donc hors concurrence.
16. Ce don sera supervisé par le directeur de la Division LAC, en coordination avec les chargés de programme des pays sélectionnés et le bureau des politiques de la Division des politiques et du conseil technique. Au début de chaque année d'exécution du programme, la CEPALC présentera un plan de travail annuel exposant de façon détaillée les activités relatives aux objectifs du programme, ainsi que les allocations budgétaires ventilées par objectif et par pays. Au 12^e, 24^e, 36^e et 48^e mois d'exécution du programme, la CEPALC présentera un rapport technique et financier. Les plans de travail et rapports seront examinés avec le superviseur du FIDA. Le FIDA et la CEPALC se réuniront au moins une fois tous les 12 mois pour faire le point.
17. La CEPALC administrera le don conformément aux règles et règlements en vigueur des Nations Unies relatifs à l'administration, au personnel, aux finances et à l'audit. Le don sera soumis exclusivement aux procédures d'audit interne et externe prévues par les règles et règlements des Nations Unies.
18. La CEPALC publiera les documents issus du programme et les distribuera afin d'assurer la diffusion des savoirs. La participation directe de la Division recherche et évaluation de l'impact du FIDA est prévue afin d'établir une stratégie de diffusion commune.
19. Les procédures relatives à la présentation de l'information financière et à l'audit ne dérogent pas à la norme.

V. Coût et financement indicatifs du programme

20. Le coût total du programme s'élève à 2 640 860 USD et sera financé par le FIDA et la CEPALC. Le FIDA apportera 1 800 000 USD et la CEPALC, 840 860 USD en nature.

Tableau 1
Coût par composante et par source de financement
(en milliers d'USD)

<i>Composantes</i>	<i>FIDA</i>	<i>CEPALC</i>	<i>Total</i>
1. Analyse des politiques et recherche	947	152	1 099
2. Concertation et outils	108	302	410
3. Influence sur les politiques et gestion des savoirs	96	302	398
4. Frais généraux de gestion	649	85	734
Total	1 800	841	2 641

Tableau 2
Coût par catégorie de dépenses et par source de financement
(en milliers d'USD)

<i>Catégorie de dépenses</i>	<i>FIDA</i>	<i>CEPALC</i>	<i>Total</i>
1. Traitements et indemnités	566	841	1 407
2. Services consultatifs	520		520
3. Ateliers	150		150
4. Voyages et indemnités	165		165
5. Biens, services et intrants	191		191
6. Dépenses de fonctionnement	208		208
Total	1 800	841	2 641

VI. Recommandation

21. Je recommande que le Conseil d'administration approuve la proposition de don en adoptant la résolution suivante:

DÉCIDE: que le Fonds, dans le but de financer en partie le Programme relatif aux nouveaux récits pour la transformation rurale en Amérique latine et Caraïbes, d'une durée de quatre ans, accordera un don de un million huit cents mille dollars des États-Unis (1 800 000 USD) à la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Ce don sera régi par des modalités et conditions conformes en substance aux modalités et conditions indiquées au Conseil d'administration dans le présent rapport.

Le Président
Gilbert F. Hougbo

Results-based logical framework

	Objectives hierarchy	Objectively verifiable indicators	Means of verification	Assumptions
Goal	To generate sound analytical work needed to understand the new “rurality” and to focus on persistent structural gaps in order to reduce rural poverty and inequality and foster structural transformation in MICs in Latin America.	New definitions for the rural space are discussed among high-level government officers and are taken into consideration in the design of public policies in 4 countries. The Latin American Forum for Sustainable Development discusses the relevance of rurality in MICs to achieve SDGs.	Periodic programme reports; Final external evaluation; Official letters from selected countries.	Political commitment to participate in the activities of the project; Availability of statistical information.
Objectives	<p>1 To define and foster the implementation of an applied research agenda on a updated narrative for a new rurality in selected MICs in Latin America and the Caribbean.</p> <p>2 To foster policy dialogue processes on the new rurality and persistent gaps to reduce rural poverty and inequality in selected MICs in Latin America. Of particular relevance will be to work with ministries of finance, economy, planning, and statistics in order to emphasize the fiscal dimensions and implications of policy changes.</p> <p>3 To develop and implement a public incidence strategy on reducing rural poverty and inequality in participating MICs, through an active and smart use of knowledge products and communication strategies that include mass media, digital journalism, communities of practice, social networks, and national and regional meetings.</p>	<p>Country-level and regional reports are elaborated.</p> <p>Conceptual and cross-cutting documents are prepared.</p> <p>New concepts, definitions and empirical evidence on the new rurality are discussed in round tables.</p> <p>New public actors take into account new evidence for the formulation of budget rules and policies.</p> <p>Participating countries have identified at least 3 structural gaps for rural development, and have increased awareness of rural development challenges.</p> <p>The implications of new budget distribution and decentralization rules are discussed in light of new evidence and new frameworks of cooperation are proposed for MICs.</p>	<p>Reports on experts meetings; Reports on regional meetings; Evaluation surveys conducted after seminars, and experts and regional meetings; Reports and evaluations on training courses; Regional studies.</p>	<p>Collaboration by main public stakeholders in each country; Availability of statistical information.</p>
Outcomes/ Outputs	<p>1 A body of analytical evidence to sustain a new understanding (new narratives) of the Latin American rural space, beyond the limiting metrics of MICs and the prevalent rural/urban dichotomy.</p> <p>2 A number of policy dialogue platforms to initiate social discussion that will increase awareness of the shortcomings of these pervasive prevalent narratives and the need to update them.</p> <p>3 A public policy incidence strategy to identify opportunity windows in the region that will allow for specific policy, institutional or legal changes that will incorporate inequality as a key variable for policy action and a more continuous definition of the rural sector.</p>	<p>Number of documents on the definition of rural areas and their characterization are published and disseminated.</p> <p>Number of country-level studies on rural structural gaps that are published and disseminated.</p> <p>Number of in-depth studies on selected structural gaps that are published and disseminated.</p> <p>Number of journalists trained.</p>	<p>Conceptual regional reports; Country-level studies; In-depth structural gap analysis; Regional studies; Minutes on policy dialogue roundtables; Reports on experts and regional meetings; Evaluation surveys conducted after meetings; Reports and evaluations on training courses; Programme website visits.</p>	
Key activities by component	<p>1.1 A study on the definition and scope of rural areas in Latin America.</p> <p>1.2 Characterize the new rural space in four selected countries, based on national statistics.</p> <p>1.3 Elaborate four country-level studies on the implications that the definition of rural areas has on the allocation of public budget and decentralization rules.</p>	<p>One conceptual document and four country-level documents.</p> <p>Four country-level studies on rural structural gaps.</p> <p>Twenty in-depth studies on structural gaps.</p>	<p>Number and quality of conceptual and country-level studies; Number and quality of in-depth studies on structural gaps; Number and quality of regional studies;</p>	

Objectives hierarchy	Objectively verifiable indicators	Means of verification	Assumptions
<p>1.4 Prepare four country-level reports on alternative scenarios to define and measure rural areas, and the implication for the allocation of public budget and decentralization rules.</p> <p>1.5 Experts meeting to discuss the main findings of activities 1.1, 1.2 and 1.3.</p> <p>1.6 Prepare four country-level studies on structural gaps (income, investment, productivity, territory, innovation, infrastructure, education, fiscal, gender).</p> <p>1.7 Elaborate in-depth reports for each of the five selected structural gaps, in each of the four selected countries, to analyze causes and consequences on rural poverty and inequality of each gap, to have a better understanding of the new rurality, and to identify financial resources and public policies to close them.</p> <p>1.8 Prepare three regional studies: a) "New challenges for changing rural narratives; why and how"; b) Working on rural development and facing inequality in MICs: the challenges of closing structural gaps, and c) Achieving sustainable development goals in middle-income countries through the lens of rural development: the challenges ahead.</p> <p>2.1 In-country visit to present the project to national authorities and key partners in academia, the private sector and mass media.</p> <p>2.2 Country-level dialogue roundtables with public authorities and key stakeholders to discuss the results of the characterization of the rural space, country-level studies on the implications that the definition of rural areas has on the allocation of public budget and decentralization rules, and the implications of alternative scenarios.</p> <p>2.3 In-country visit to negotiate access to national databases and partner institutions.</p> <p>2.4 Country-level dialogue roundtables to discuss the findings of the structural gaps studies and prioritize structural gaps (those that will be in-depth analyzed in each country).</p> <p>2.5 Country-level dialogue roundtables to discuss the main findings of the in-depth structural gaps studies (activity 1.7), in particular the causes and consequences of each gap, and the financial resources and public policies needed to reduce such gaps.</p> <p>3.1 Design and launch a knowledge management strategy (dedicated webpage, policy briefs, publication and dissemination of case studies and books).</p> <p>3.2 Edition, publication and dissemination of country-level and structural gaps reports.</p> <p>3.3 One panel on Rural Poverty and Inequality in ECLAC's Latin American Forum for Monitoring the SDGs, for each of 2019 and 2020.</p> <p>3.4 One panel on changing rural definitions in the Statistics Conference of the Americas.</p> <p>3.5 One panel at the Hemispheric Conference of Population and Development</p> <p>3.6 A Roundtable with Affinity Group of MICs to present the results of this work to MICs participating in this like-minded UN group in New York.</p> <p>3.7 Virtual Seminar with APR and NEN IFAD's Divisions for share the evidence and experience of the process.</p> <p>3.8 Four country level national workshops for journalists, to disseminate the main results of the grant.</p>	<p>Three regional studies: rurality, MICs and challenges of achieving SDGs.</p> <p>At least three country-level policy dialogues are organized in each country.</p> <p>A web page and policy briefs distributed.</p> <p>At least four national workshops for journalists are organized.</p>	<p>Training report, list of participants, presentations, trainee's feedback and evaluation of the respective training;</p> <p>Dialogue group meetings held in each country (list of participants and minutes to be provided);</p> <p>Metrics of website use;</p> <p>Metrics of data usage, references to CEPAL studies in the media.</p>	