

Cote du document: IFAD10/3/R.2
Point de l'ordre du jour: 3
Date: 2 septembre 2014
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Vers des résultats à plus grande échelle

Note aux membres de la Consultation

Responsables:

Questions techniques:

Adolfo Brizzi

Directeur de la Division des politiques et du conseil technique
téléphone: +39 06 5459 2450
courriel: a.brizzi@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra

Chef du Bureau des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb_office@ifad.org

Consultation sur la dixième reconstitution des ressources du FIDA —
Troisième session
Rome, 7-8 octobre 2014

Pour: **Examen**

Table des matières

Sigles et acronymes	i
Résumé	ii
I. Pourquoi la reproduction des résultats à plus grande échelle est-elle un facteur critique pour l'accomplissement de la mission du FIDA?	1
II. Contexte	1
III. La démarche du FIDA vers des résultats à plus grande échelle	4
IV. Défis et opportunités	6
V. Parcours de transposition à plus grande échelle	8
VI. Éléments moteurs de la reproduction des résultats à plus grande échelle	10
VII. Espaces à ménager	10
VIII. Suivi-évaluation	12
IX. Mesure des résultats	12
X. Voie à suivre	12

Sigles et acronymes

APD	Aide publique au développement
COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
MSI	Management System International
NERCORMP	Projet de gestion des ressources communautaires sur les hautes terres de la Région nord-est
RAFIP	Programme de financement rural et agricole
S&E	Suivi-évaluation

Résumé

1. Confronté à l'ampleur du problème que le FIDA a pour mandat de résoudre – la réduction de la pauvreté rurale –, et au volume limité de ressources fournies par l'aide publique au développement, le Fonds est déterminé à accroître l'impact produit par chaque dollar qu'il investit dans l'agriculture et le développement rural. C'est pourquoi la reproduction des résultats à plus grande échelle constitue une priorité essentielle qui contribue directement à la réalisation de son mandat. Si cette priorité s'applique à toutes les thématiques du FIDA et à tous les contextes géographiques (pays à revenu intermédiaire, États fragiles, etc.) dans lesquels il opère, des approches différenciées devront être adoptées en fonction des circonstances spécifiques.
2. Depuis 2009, le FIDA élabore une approche institutionnelle de la reproduction à plus grande échelle – démultiplier les résultats de ses activités pour en amplifier l'impact – qui se propose de faire évoluer le modèle du FIDA vers une démarche en deux temps: tout d'abord, étudier les enseignements tirés des interventions passées et répondre aux questions qu'est-ce qui fonctionne et que faut-il reproduire à plus grande échelle?; et, dans un second temps, définir les parcours et les éléments moteurs qui permettront, à l'avenir, d'obtenir des résultats à plus grande échelle grâce aux services fournis par le FIDA sur le plan financier, des politiques publiques et des savoirs. Une dimension critique de cette approche consiste à envisager la transposition à plus grande échelle du point de vue des clients du FIDA, au-delà de l'horizon des projets.
3. Pour concrétiser la reproduction à grande échelle, le défi sera de faire évoluer l'état d'esprit dans lequel les opérations du FIDA sont conçues et mises en œuvre. Le Fonds devra ainsi envisager non plus seulement ce que ses propres ressources peuvent accomplir mais, au-delà, les énergies que ses ressources peuvent mobiliser. Cette approche peut avoir des conséquences importantes pour le processus de conception des projets, et en particulier pour les dispositions régissant le suivi et la gestion des résultats.
4. Un ensemble d'outils d'orientation et un nouveau cadre opérationnel¹ guideront les programmes de pays afin de combiner au mieux les trois principaux instruments du Fonds (projets, concertation sur les politiques et savoirs) pour susciter les changements systémiques souhaités dans l'environnement institutionnel, stratégique et économique au sein duquel la pauvreté rurale existe et se perpétue.
5. L'objectif des opérations du FIDA sera de tirer parti des résultats positifs obtenus par ses programmes pour mobiliser des savoirs, un capital social et politique, et des ressources supplémentaires auprès d'autres partenaires (secteur privé et public ainsi que les bénéficiaires eux-mêmes), de façon à démultiplier ces résultats de façon durable.

¹ Conception prévue en 2014 et 2015.

I. Pourquoi la reproduction des résultats à plus grande échelle est-elle un facteur critique pour l'accomplissement de la mission du FIDA?

1. À l'instar de nombre de ses partenaires de développement, le FIDA a constaté que les projets novateurs et autonomes n'étaient pas en eux-mêmes un vecteur efficace d'éradication généralisée de la pauvreté; pour ce faire, ils doivent s'inscrire dans un processus à plus long terme qui soutienne l'apprentissage et la transposition à plus grande échelle.
2. Face à l'ampleur du problème que le FIDA a pour mandat de résoudre – la réduction de la pauvreté rurale –, et au volume limité de l'aide publique au développement (APD), le Fonds se voit contraint d'amplifier l'impact produit par chaque dollar qu'il investit dans l'agriculture et le développement rural. C'est pourquoi la reproduction à plus grande échelle des résultats des initiatives de développement couronnées de succès n'est pas une nouvelle mode, mais une priorité essentielle qui contribue directement à la réalisation du mandat du FIDA. Si cette priorité s'applique à toutes les thématiques du FIDA et à tous les contextes géographiques (pays à revenu intermédiaire, États fragiles, etc.) dans lesquels il opère, des approches différenciées devront être adoptées en fonction des circonstances spécifiques.
3. Pour répondre à cette priorité, les pratiques opérationnelles du FIDA doivent apporter un appui à tous les acteurs et institutions concernés – y compris les ruraux pauvres, hommes et femmes, et leurs organisations – afin d'obtenir un impact à grande échelle. Il faudra pour cela modifier l'état d'esprit institutionnel, qui ne devra plus être centré sur la réalisation de projets mais s'attacher à susciter les changements systémiques souhaités dans l'environnement institutionnel, stratégique et économique au sein duquel la pauvreté rurale existe et se perpétue. En d'autres termes, l'objectif des interventions du FIDA sera non seulement de donner à la population rurale les moyens de se libérer de la pauvreté dans le cadre spatialement et temporellement limité d'un projet donné, mais aussi de tirer parti des résultats positifs obtenus pour inspirer d'autres actions, pour faire naître des politiques publiques, des savoirs et un capital social et politique, et pour mobiliser des ressources supplémentaires auprès d'autres acteurs endogènes (secteur privé et public ainsi que les communautés bénéficiaires elles-mêmes), afin que ces résultats se déploient à plus grande échelle de façon durable (encadré 1).

Encadré 1: Qu'entend-on par la reproduction des résultats à plus grande échelle?

Le FIDA a adopté la définition suivante de ce concept: il s'agit d'amplifier, d'adapter et de soutenir des politiques, des programmes et des savoirs couronnés de succès, en vue de mobiliser des ressources et des partenaires qui produiront, de façon plus durable, des résultats à plus grande échelle au bénéfice d'un plus grand nombre de ruraux pauvres.

La transposition des résultats à plus grande échelle ne signifie pas que les interventions du FIDA consisteront à transformer de petits projets pour en faire de vastes projets. Elle signifie que ses interventions s'attacheront avant tout à s'appuyer sur les initiatives locales réussies pour déclencher une évolution des politiques publiques, mobiliser des ressources supplémentaires et développer l'apprentissage, et ce de façon durable, afin d'obtenir des résultats à grande échelle.

II. Contexte

4. Depuis 2009, le FIDA élabore une approche institutionnelle de la reproduction à plus grande échelle. Dans un premier temps, le Fonds a lancé une étude institutionnelle sur la transposition à plus grande échelle, dans le cadre de laquelle la Brookings Institution a élaboré un cadre conceptuel et mené une analyse sur dossier des approches du FIDA en matière d'innovation et de transposition à plus

grande échelle². Cette étude s'est notamment intéressée à des exemples réussis de mise à grande échelle dans un certain nombre de pays, dont l'Éthiopie, le Ghana (encadré 2), le Pérou, les Philippines et le Viet Nam, ainsi qu'à l'intégration de thèmes transversaux dans les politiques et opérations du FIDA. Par exemple, la démarche suivie par le FIDA pour intégrer la problématique des peuples autochtones (au travers de sa Politique relative à l'engagement aux côtés des peuples autochtones, du Forum pour les peuples autochtones, du Mécanisme d'assistance pour les peuples autochtones et de son portefeuille) est devenue un modèle à suivre pour d'autres organisations des Nations Unies, et elle est reconnue en tant que telle aussi bien par le système de l'ONU que par les peuples autochtones. De même, les premiers travaux novateurs du FIDA sur le développement à l'initiative des communautés, entrepris en Inde (encadré 3), ont par la suite été repris et développés par de plus grands donateurs et par des programmes gouvernementaux.

Encadré 2: Au Ghana, un secteur financier accessible à tous

Depuis 2010, le FIDA apporte son appui au Programme de financement rural et agricole (RAFIP) du Ghana. Des changements significatifs sont ainsi intervenus: i) la banque centrale a renforcé son rôle réglementaire à l'égard des institutions de microfinance rurale; ii) le gouvernement a souscrit à la Déclaration de Maya pour l'inclusion financière; iii) l'institution faitière des banques rurales et communautaires a atteint un seuil de viabilité; iv) le deuxième Plan stratégique pour le secteur financier du Ghana apporte un solide appui à l'accès des ménages à faibles revenus et des microentreprises aux services financiers; v) le programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) a été actualisé sur la base des changements précités et obtient des résultats durables; vi) les relations au sein des filières, y compris le financement, font l'objet d'un degré plus poussé de formalisation; et vii) certains donateurs ont offert au FIDA leur soutien pour ce programme.

Afin de développer le parcours de concertation sur les politiques aux fins de la reproduction à plus grande échelle, le RAFIP devra contribuer activement à la préparation de la Stratégie nationale pour l'inclusion financière afin que, notamment, les principes de meilleures pratiques pour la microfinance – y compris l'éducation et la protection des consommateurs, et l'application innovante des technologies à l'appui de la diffusion en milieu rural – soient correctement intégrés et mis en œuvre pour commencer à transposer à plus grande échelle les méthodes ayant fait leurs preuves dans le cadre de futures initiatives, projets et programmes.

En participant à l'Examen conjoint du secteur agricole mené en 2013 et au processus de dialogue sur l'élaboration du Plan d'investissement à moyen terme pour le secteur agricole du Ghana, le FIDA a été en mesure de formuler des orientations et des principes pour mobiliser l'investissement du secteur privé et favoriser l'accès des filières agricoles aux financements, et de contribuer à la préparation des budgets de façon à démultiplier les principaux résultats du RAFIP.

5. Les autres études menées par la Brookings Institution concluent que, si le FIDA a obtenu, dans un certain nombre de cas, de bons résultats en matière de transposition à plus grande échelle, cet objectif mérite une attention accrue et plus systématique dans le travail opérationnel du FIDA, ce qui implique des changements pour son modèle d'activité³.
6. En 2013, un indicateur relatif à la transposition à plus grande échelle a été ajouté au cadre de mesure des résultats 2013-2015, et cette dimension est désormais prise en compte plus systématiquement dans les COSOP et dans les processus d'examen au niveau de l'institution (amélioration de la qualité et assurance qualité). Le rapport annuel 2013 sur l'assurance qualité indique que 18 des 27 nouvelles opérations ont explicitement défini des activités de transposition à plus grande

² La lutte contre la pauvreté rurale à plus grande échelle: examen au niveau de l'institution de l'approche du FIDA, Brookings Institution, Économie mondiale et développement (document de travail 43), octobre 2010.

³ Reproduction à plus grande échelle des programmes destinés aux ruraux pauvres (phase 2), Brookings Institution, Économie mondiale et développement, janvier 2013.

échelle, dont 76% ont obtenu la note "plutôt satisfaisant" ou une note supérieure, la totalité d'entre elles ayant repris et développé des conceptions de projet antérieures.

7. Les examens des COSOP et des projets lancés entre 2010 et 2013 indiquent que les progrès accomplis vers l'intégration de l'objectif de transposition à plus grande échelle au sein des opérations du FIDA sont positifs, quoiqu'inégaux. Les éléments spécifiques qui nécessitent une attention renforcée dans la mise en œuvre du programme de transposition à plus grande échelle sont les suivants:
- Le suivi-évaluation (S&E) des objectifs de transposition à plus grande échelle ne reçoit pas encore assez d'attention.
 - Il conviendrait de se concentrer davantage sur l'élargissement de la gamme des partenaires mobilisés – non seulement les organismes multilatéraux, bilatéraux et nationaux, mais aussi le secteur privé, les banques et les communautés bénéficiaires elles-mêmes.
 - La transposition à plus grande échelle est encore trop souvent envisagée sous l'angle de la justification d'une nouvelle intervention dans le contexte d'une série de projets successifs. Or, la conception des projets devrait plutôt faire état de la dynamique endogène et des éléments qui permettront de perpétuer l'impact du projet à l'avenir et de maintenir ses résultats même en l'absence de nouvelles ressources fournies par des donateurs.
 - Le passage d'une approche projet à une approche programme de pays est un défi qui reste à relever. Les projets sont souvent conçus comme une intervention autonome, dotée d'un horizon prédéfini et de liens limités avec les autres initiatives de développement du pays, et n'ont donc que des aspirations modestes en termes de changement institutionnel et des politiques publiques.
 - La conception et la mise en œuvre des initiatives financées par des dons pourraient être plus efficaces non seulement pour tester des innovations, mais aussi pour ménager des espaces (d'apprentissage, institutionnels, politiques) d'expansion pour des interventions plus larges.
 - Le FIDA devrait faire usage des outils de savoirs qui offrent des recommandations spécifiques sur ce qui a bien fonctionné par le passé et sur les moyens de transposer les interventions à plus grande échelle sur un plan thématique et au niveau d'un pays.

Encadré 3: La transposition à plus grande échelle à l'initiative des communautés dans le nord-est de l'Inde

La région du nord-est de l'Inde est un territoire reculé, sous-développé et enclavé. Une grande partie de la région n'a pas accès aux services essentiels. Les banques et les organismes de microcrédit y sont rares, et de nombreuses zones sont trop éloignées pour que le secteur privé puisse s'y implanter. Les institutions locales traditionnelles n'ont guère d'emprise, et leur maîtrise des ressources locales est limitée.

En 2000, en partenariat avec le Gouvernement indien, le FIDA a financé le Projet de gestion des ressources communautaires sur les hautes terres de la Région nord-est (NERCORMP) – le premier grand projet financé par une aide extérieure dans la région. Le but du projet était de fournir les outils d'un développement durable et sans exclusive, et de démontrer que l'approche fondée sur l'initiative des communautés était efficace pour mettre en place la planification et la gestion des activités de développement par et pour les communautés de bénéficiaires.

Le projet a permis de renforcer les capacités des groupes de gestion des ressources naturelles des villages cibles, des groupes d'entraide et des ONG prestataires de services. Il a aidé les communautés à établir des liens avec des banques, à accéder aux financements de convergence d'autres programmes gouvernementaux, et à tirer parti du développement des activités et des liaisons avec les marchés. L'application d'une approche groupée pour la sélection des villages a permis de réaliser des économies d'échelle dans la commercialisation des produits agricoles. L'utilisation des techniques locales a été encouragée, et des techniques de production agricole améliorées ont été mises en place.

À la suite de la réussite de la première phase du NERCORMP (2000-2008), une deuxième phase a été lancée en 2010 avec un financement supplémentaire du FIDA et du Gouvernement indien à hauteur de 32,3 millions d'USD, au bénéfice de 460 nouveaux villages et de 20 826 ménages supplémentaires.

Une opportunité d'expansion géographique supplémentaire s'est présentée en 2011 avec le soutien apporté par la Banque mondiale au Projet d'amélioration des moyens de subsistance en milieu rural dans le Nord-Est. Ce projet de 120 millions d'USD vise à élargir les interventions réussies du projet NERCORMP à quatre nouveaux États du nord-est de l'Inde (Mizoram, Nagaland, Sikkim et Tripura), au bénéfice de 300 000 ménages supplémentaires vivant dans 1 642 villages.

En janvier 2014, le projet NERCORMP III a été lancé, pour une durée de six ans et sur financement exclusif du Gouvernement indien; les activités du NERCORMP seront élargies à deux nouveaux États (Arunachal Pradesh et Manipur) et bénéficieront à plus de 58 850 ménages dans 1 177 villages, pour un investissement de 90 millions d'USD.

Une dimension critique dans ce processus d'élargissement est le rôle des institutions communautaires. Les groupes communautaires du NERCORMP et les groupes fédérés ont désormais accès à des prêts bancaires, au secteur privé, aux marchés et aux services d'autres programmes publics. La reproduction à plus grande échelle s'est ainsi produite à l'initiative des communautés, au niveau local, au travers du soutien apporté à la capacité des différents groupes bénéficiaires à attirer des investissements du secteur privé.

Le parcours du NERCORMP vers des résultats à plus grande échelle est un exemple de bonne pratique en matière d'amplification géographique et fonctionnelle de la prestation de services innovants et sur mesure à l'appui du développement communautaire, soutenue par la création d'espaces budgétaires et financiers adéquats ainsi que par un S&E efficace.

III. La démarche du FIDA vers des résultats à plus grande échelle

8. Pour concrétiser le programme de reproduction des résultats à plus grande échelle, le FIDA se propose de continuer à utiliser le cadre conceptuel élaboré par la Brookings Institution, complété par le cadre de gestion mis au point par Management System International (MSI)⁴, tout en internalisant le concept de

⁴ Policies, Practices and Perspectives for Taking Innovations to Scale, L. Cooley et J.F. Linn, mai 2014 (projet).

transposition à plus grande échelle dans le modèle opérationnel d'une manière qui soit directement utilisable par les équipes de pays. Le cadre MSI fournit des orientations pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies et des parcours de reproduction à plus grande échelle en se concentrant sur certaines tâches spécifiques (encadré 4). La principale évolution du modèle du FIDA consiste à adopter une approche en deux temps qui étudie tout d'abord les enseignements tirés des interventions passées et répond aux questions qu'est-ce qui fonctionne et que faut-il transposer à plus grande échelle?; elle définit dans un second temps les parcours et les éléments moteurs qui permettront, à l'avenir, d'obtenir des résultats à plus grande échelle grâce aux services fournis par le FIDA sur le plan financier, des politiques publiques et des savoirs. Une dimension critique de cette approche consistera à envisager la transposition à plus grande échelle du point de vue des clients du FIDA, au-delà de l'horizon des projets.

Encadré 4: Le cadre MSI de gestion de la transposition des résultats à plus grande échelle

Étape 1: élaborer un plan de transposition

- Tâche 1: créer une vision
- Tâche 2: évaluer les possibilités de mise à grande échelle
- Tâche 3: combler les lacunes d'information
- Tâche 4: établir un plan de reproduction à plus grande échelle

Étape 2: mettre en place les conditions préalables à la transposition

- Tâche 5: conférer une légitimité au changement
- Tâche 6: mobiliser les groupes d'intérêt
- Tâche 7: réaligner et réunir les ressources nécessaires

Étape 3: mettre en œuvre le processus de mise à plus grande échelle

- Tâche 8: modifier les structures organisationnelles
- Tâche 9: coordonner les actions
- Tâche 10: suivre les résultats et entretenir l'impulsion donnée

9. Ce programme institutionnel global permettra de répondre à certaines questions clés:
 - Comment les équipes de pays peuvent-elles concevoir des programmes et projets dans la perspective d'un changement d'échelle?
 - Comment doivent-elles superviser et appuyer la mise en œuvre dans cette perspective?
 - Comment le FIDA peut-il nouer des partenariats, mener à bien la concertation sur les politiques et gérer les savoirs en vue d'obtenir des résultats à grande échelle?
10. Cette approche montrera que le FIDA peut parvenir à des résultats à plus grande échelle s'il utilise efficacement ses trois principaux instruments d'intervention: le financement de projet, la concertation sur les politiques et la gestion des savoirs. Il devra pour cela adopter une démarche plus programmatique vis-à-vis de la transposition à plus grande échelle: il ne devra plus simplement donner à ses projets une dimension supérieure, mais s'efforcer de porter à l'échelle du pays les résultats obtenus en matière de développement, au sens large.
11. Cette nouvelle perspective va au-delà des réalisations d'un projet traditionnel pour envisager les projets comme un vecteur d'innovation, d'apprentissage et de déclenchement de changements systémiques. Elle explorera, dès le départ et pendant tout le cycle du projet, les parcours potentiels de reproduction à plus grande échelle grâce auxquels un projet réussi n'est pas simplement une occurrence unique, mais le tremplin (qui n'est pas nécessairement la première étape) vers un impact élargi et durable sur la pauvreté (encadré 5). Certaines

interventions peuvent être couronnées de succès sur le plan des résultats atteints, mais peuvent s'avérer non durables si les ressources des donateurs ne s'accompagnent pas de la création des espaces financiers ou budgétaires requis pour soutenir les activités après l'achèvement du projet.

Encadré 5: Durabilité et reproduction à plus grande échelle

Les principes de reproduction à plus grande échelle et de durabilité sont étroitement liés et se renforcent mutuellement. Ils imposent d'évaluer clairement les principaux espaces et les acteurs institutionnels qui assureront la continuité d'une initiative locale en l'absence de financement par des donateurs.

La démarche du FIDA en matière de transposition à plus grande échelle sera centrée sur le concept selon lequel les programmes de pays emploieront leur capacité de mobilisation pour pérenniser l'impact du projet au-delà de son achèvement, et elle veillera à ce qu'un cadre d'action publique ainsi que des ressources financières ou budgétaires soient disponibles pour obtenir des résultats à plus grande échelle d'une manière durable.

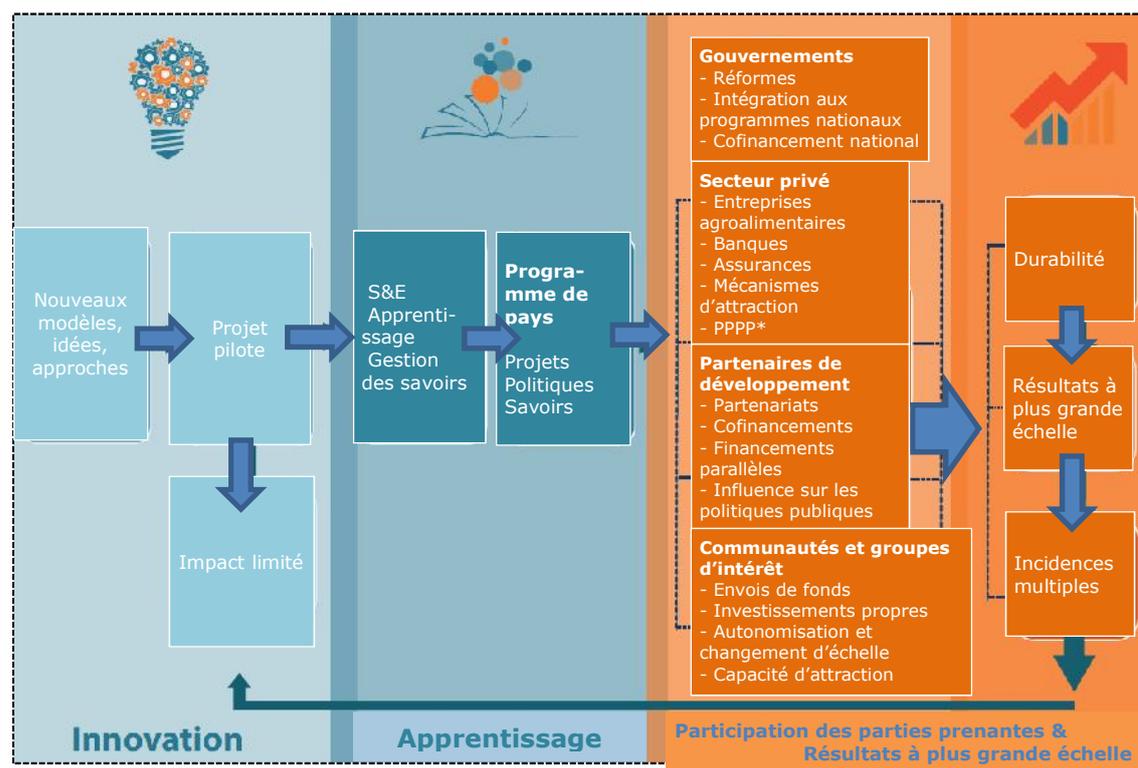
12. Durant la phase initiale, il importera de démontrer qu'une idée ou un modèle particulier fonctionne et est financièrement viable tandis que les phases successives de la transposition à plus grande échelle mettront au point des processus d'exécution et créeront les conditions institutionnelles, d'apprentissage et de l'action publique permettant de définir une typologie des projets, assortie de méthodologies spécifiques de transposition à plus grande échelle. Cela étant, des modalités spéciales de transposition à plus grande échelle devront s'appliquer en fonction des conditions prévalant dans les pays (États fragiles, sortant d'un conflit ou à revenu intermédiaire).
13. Cette démarche de transposition à plus grande échelle sera intégrée aux opérations du FIDA grâce à un certain nombre d'outils dont la préparation devrait s'achever dans le courant de 2015:
 - des notes d'orientation sur les moyens d'obtenir des résultats à plus grande échelle dans les domaines thématiques prioritaires du FIDA – finance rurale, filières, irrigation, régimes fonciers, élevage, etc. –, mettant en évidence les caractéristiques communes à ces domaines;
 - une illustration de trois cas précis de thèmes transversaux, tels que la problématique hommes-femmes, le changement climatique et la nutrition, pour lesquels la transposition à plus grande échelle peut être intégrée aux efforts actuellement déployés par le FIDA pour internaliser cette approche dans son portefeuille;
 - des exemples de pays ayant obtenu des résultats à plus grande échelle, représentant un échantillon de différents contextes, tels que des pays à revenu intermédiaire, des pays à faible revenu et des États fragiles; et
 - un nouveau cadre opérationnel définissant les processus opérationnels, les procédures, les formats, les indicateurs et les instruments financiers que le FIDA devrait mettre en place pour que l'objectif de reproduction des résultats à plus grande échelle se voie accorder une priorité plus élevée dans ses opérations et dans la concertation sur les politiques.

IV. Défis et opportunités

14. La reproduction des résultats à plus grande échelle fait partie d'un processus plus large associant l'innovation, l'apprentissage, la participation des parties prenantes et l'obtention de résultats à plus grande échelle (graphique 1). Une idée nouvelle est généralement mise à l'essai dans le cadre d'un projet pilote qui doit être pleinement évalué. Sur la base de cette expérience, un savoir est créé et diffusé, et constitue la base d'un modèle de transition à plus grande échelle passant par

l'adaptation, l'élargissement et la reproduction, à l'aide des outils opérationnels du FIDA (projets, concertation sur les politiques et savoirs). La logique sous-jacente est que les résultats mis en évidence permettent de mobiliser des ressources supplémentaires auprès des États, du secteur privé, des partenaires de développement et des communautés rurales elles-mêmes, ou de donner naissance à des alliances et partenariats plus larges qui peuvent susciter une modification des politiques publiques et de multiples incidences durables. L'expérience tirée de la transposition à plus grande échelle déclenche à son tour de nouvelles idées et des apprentissages.

Graphique 1

Les phases de la reproduction à plus grande échelle

* Partenariats public-privé-producteurs.

15. Traditionnellement, le concept de reproduction à plus grande échelle désigne le fait que des projets financés par l'APD peuvent être transposés à une échelle supérieure de façon à atteindre un plus grand nombre de bénéficiaires. Or, une telle approche se heurte à des limites, étant donné que les donateurs allouent souvent à un pays donné un montant fixe (et parfois décroissant) d'APD. Par conséquent, dès lors qu'une stratégie de reproduction à plus grande échelle n'est définie et mesurée que par les résultats qu'un donateur peut obtenir avec ses ressources, elle peut certes améliorer l'efficacité des projets mais, au regard de l'obtention de résultats à plus grande échelle, elle restera limitée par l'enveloppe fixe de ressources allouées à un pays donné.
16. Au-delà de sa propre efficacité dans le processus de transposition à plus grande échelle, le FIDA doit également réfléchir aux moyens de renforcer la capacité des parties prenantes locales à mobiliser, en toute indépendance, des ressources supplémentaires sur la base des bons résultats des initiatives qu'il appuie. Le rôle du FIDA dans l'obtention de résultats à plus grande échelle est essentiellement déterminé par sa capacité à repérer des initiatives prometteuses sur le plan de l'innovation et du développement, à identifier les institutions appropriées de ses groupes cibles, à renforcer leurs capacités et à les aider à obtenir des résultats à plus grande échelle – au lieu de remplir lui-même ces fonctions.

17. Pour concrétiser la transposition à plus grande échelle, le défi sera de faire évoluer l'état d'esprit dans lequel les opérations du FIDA sont conçues et mises en œuvre. Le Fonds devra ainsi envisager non plus seulement ce que ses propres ressources peuvent accomplir mais, au-delà, les énergies que ses ressources peuvent mobiliser. Cette approche peut avoir des conséquences importantes pour le processus de conception des projets, et en particulier pour les dispositions régissant le suivi et la gestion des résultats.
18. Un modèle défini ne devrait être lancé sur un parcours de transposition à plus grande échelle qu'après collecte et mesure des preuves de son impact et de sa durabilité. De plus, il sera utile de recenser les composantes qui seront probablement faciles à reproduire et celles qui peuvent être spécifiques à un site précis. Au cas où l'on suppose que des activités et leurs résultats sont spécifiques à un site, une phase supplémentaire de mise à l'essai sera nécessaire avant d'envisager leur transposition à plus grande échelle. Toutes les initiatives appuyées par le FIDA ne doivent pas nécessairement être reproduites à plus grande échelle: dans chaque cas, une décision réfléchie devra être prise quant à l'opportunité de cette éventuelle reproduction.

Encadré 6: Terminologie de la transposition à plus grande échelle

Parcours: la séquence des étapes qui doivent être franchies à l'aide des trois principaux instruments d'assistance du FIDA (projets, concertation sur les politiques et savoirs), afin qu'une intervention couronnée de succès puisse passer aux stades suivants et atteindre ainsi l'échelle jugée appropriée et durable au regard de l'intervention en question.

Éléments moteurs: les forces qui induisent le processus de reproduction à plus grande échelle. Il peut s'agir de leaders ou de champions locaux, de catalyseurs externes, ou de la demande et des incitations émanant des marchés et des communautés de bénéficiaires.

Espaces à ménager: les conditions favorables qui peuvent être mises en place, ou les obstacles potentiels à lever, pour que les interventions aient des perspectives de croissance.

La prise en compte des éléments moteurs et des espaces à ménager devra être envisagée au cas par cas. Le recensement des facteurs clés pertinents pour chaque cas particulier, et leur appréciation, compte parmi les conditions à réunir pour l'efficacité du changement d'échelle.

V. Parcours de transposition à plus grande échelle

19. Pour la plupart des modèles de développement rural, la reproduction à plus grande échelle ne se produit pas spontanément. Elle nécessite des parcours clairs et soigneusement planifiés, assortis d'objectifs intermédiaires permettant de vérifier que des progrès sont accomplis dans la bonne direction. L'expérience du FIDA indique que les parcours de transposition à plus grande échelle constituent un processus long, composé de nombreuses étapes et faisant appel à de multiples parties prenantes. Les principaux rôles du FIDA sont, d'une part, de définir, de consolider et d'affiner des modèles de développement en faveur des pauvres et de renforcer la capacité des communautés rurales à défendre elles-mêmes leurs intérêts; et, d'autre part, de transmettre aux gouvernements partenaires les enseignements tirés de son expérience opérationnelle et de les aider à reproduire à plus grande échelle les approches et activités couronnées de succès au travers des pratiques, politiques, programmes nationaux.
20. Pour le FIDA, le parcours vers des résultats à plus grande échelle nécessite l'intégration des trois principaux instruments – concertation sur les politiques, projets et savoirs – sur lesquels il va s'appuyer pour mobiliser les ressources d'autres partenaires (gouvernements nationaux, secteur privé, banques, autres donateurs, etc.) ou pour susciter une évolution des politiques publiques.

Projets

21. Les ressources que le FIDA peut mobiliser auprès d'autres sources dépassent de loin celles qu'il peut fournir lui-même. Au lieu d'envisager les projets sous l'angle de ce qu'ils peuvent produire par eux-mêmes ou à travers une succession de phases, le FIDA devrait considérer que ses projets exercent un effet de levier pour mobiliser des fonds supplémentaires, nouer des partenariats et susciter une évolution des politiques publiques, dans la mesure où les résultats obtenus constituent une incitation à investir davantage, notamment pour le secteur privé (agroalimentaire, banques, assurances, envois de fonds des travailleurs expatriés) et pour le cofinancement (de donateurs ou de sources nationales). Les projets du FIDA devront en outre envisager la mise à grande échelle du point de vue des bénéficiaires, de façon à déterminer les éléments nécessaires pour mobiliser des ressources et capacités supplémentaires afin qu'une initiative devienne résiliente et durable – en l'absence de ressources du FIDA et au-delà de la durée de vie du projet. Le potentiel de transposition à plus grande échelle sera évalué tout au long du processus de préparation du COSOP et pendant les phases de conception et d'exécution du projet. La conception du projet devra accorder une attention particulière à la durabilité financière et budgétaire des interventions.

Participation à l'élaboration des politiques

22. L'importance des questions relevant des politiques publiques varie largement en fonction des interventions et des thématiques. L'existence de politiques propices à l'obtention de résultats à plus grande échelle est cruciale; elles exigent une attention particulière, car leur absence peut constituer un obstacle majeur à la performance des projets et à l'obtention de résultats à plus grande échelle. Les politiques financières, la réglementation du secteur bancaire et les interventions sur les prix et les marchés représentent souvent un frein majeur à la transposition à plus grande échelle au sein des filières et du secteur de la finance rurale. Les projets appuyés par le FIDA peuvent offrir l'occasion de détecter des goulets d'étranglement dans l'action des pouvoirs publics et de mettre leur impact en évidence. De façon plus générale, cependant, ils peuvent constituer des exemples d'approches fructueuses de la réduction de la pauvreté rurale et favoriser le dialogue avec les responsables politiques et d'autres parties prenantes, en vue d'intégrer ces approches dans les politiques, les institutions et les stratégies nationales. Ils peuvent aussi permettre de renforcer l'orientation en faveur des pauvres dans les politiques publiques de développement rural et leur mise en œuvre, ainsi qu'au sein des institutions responsables, et d'améliorer la capacité des parties prenantes nationales à participer efficacement au processus de formulation des politiques publiques.

Savoirs

23. Dans certains cas, l'argent peut être une considération mineure lorsqu'il s'agit de démontrer qu'une innovation fonctionne et peut être reproduite à plus grande échelle par les pouvoirs publics ou d'autres donateurs. Les savoirs jouent un rôle particulièrement important dans un contexte de diminution des ressources publiques consacrées au développement, car ils peuvent susciter des changements en encourageant les meilleures pratiques, l'exploitation de l'expérience acquise ainsi que la coopération Sud-Sud. Ainsi, la diffusion des bonnes idées d'un pays à l'autre peut avoir des conséquences très positives pour le développement⁵. C'est en jouant son rôle de passeur de savoirs (y compris au travers de son programme de dons) que le FIDA apportera sa contribution à l'obtention de résultats à plus grande échelle. S'appuyer sur la gestion des savoirs pour obtenir des résultats à plus grande échelle est particulièrement pertinent dans les pays à revenu intermédiaire où, bien souvent, les ressources des donateurs ne constituent pas le déterminant

⁵ L'Afghanistan offre deux exemples de transposition fondée sur des savoirs venus d'autres pays: le Programme national de solidarité pour le développement rural, inspiré d'une approche similaire appliquée en Indonésie, et le programme national pour les soins de santé primaires, qui a repris une démarche mise à l'essai au Cambodge.

principal d'une stratégie de transposition. Dans de tels cas, l'innovation, les savoirs et l'apprentissage peuvent constituer la meilleure manière d'intégrer les interventions du FIDA dans les programmes nationaux. La connaissance du contexte national est elle aussi importante, car la transposition à plus grande échelle fondée sur le transfert des meilleures pratiques et d'une bonne gouvernance ne fonctionne pas toujours, en particulier si l'on tente de transférer un modèle institutionnel étranger dans un contexte fragile ou à faibles capacités.

VI. Éléments moteurs de la reproduction des résultats à plus grande échelle

24. Les projets du FIDA devront identifier et appuyer les politiques et institutions clés à développer pour atteindre une plus grande échelle, ainsi que les éléments dynamiques et les chefs de file qui peuvent jouer un rôle moteur dans ce processus. Pour devenir des éléments moteurs efficaces, les groupes d'intérêt favorables au changement devront être soutenus afin qu'ils puissent, par exemple, susciter des changements dans le système réglementaire, animer des systèmes participatifs, militer en faveur de la réforme du système de finance rurale, diffuser et adapter de nouvelles technologies, réclamer des engagements budgétaires appropriés, etc. Les éléments moteurs résident généralement dans la demande du marché et des communautés, les incitations et les responsabilités, les groupes d'intérêt politiques, du secteur privé ou de producteurs, ainsi que dans les organisations de la société civile ayant une vision et un intérêt pour le changement.

VII. Espaces à ménager

25. Des espaces doivent être ménagés pour qu'une initiative puisse se développer et atteindre, de manière durable, l'échelle souhaitée. Les espaces les plus importants se situent dans le domaine budgétaire et financier, au niveau des institutions et organisations, dans la sphère politique, en termes de partenariats et sur le plan culturel. En fonction du type d'intervention, le FIDA appuiera la création des espaces requis.

Espace financier ou budgétaire

26. Certains parcours de reproduction des résultats à plus grande échelle dépendent davantage du maintien de financements (privés, publics ou les deux). Il sera important d'évaluer les éléments qui doivent être pris en compte pendant la conception du projet afin que le modèle de mise à grande échelle soit financièrement durable. Si la durabilité dépend principalement de sources publiques, le modèle doit explorer les pistes permettant d'intégrer les activités du projet au sein des programmes publics de développement (surtout dans le cas des pays à revenu intermédiaire) ou de veiller à ce que les approches des différents donateurs soient plus coordonnées et efficaces. Si la pérennité du financement dépend surtout de sources privées, le modèle devra examiner les éléments nécessaires pour que des incitations appropriées suscitent des investissements du secteur privé. Enfin, si le maintien du financement repose sur des partenariats public-privé-producteurs, ceux-ci devront être envisagés comme un élément moteur de la reproduction à plus grande échelle. La création d'espaces financiers ou budgétaires repose en partie sur la limitation ou l'abaissement des coûts et sur l'augmentation du recouvrement interne des coûts au sein des programmes, de manière à réduire le besoin de ressources financières extérieures.

Espace institutionnel et organisationnel

27. L'un des premiers défis majeurs consiste à identifier les institutions qui sont à même de mener et de soutenir la reproduction des résultats à plus grande échelle, qui jouissent d'une bonne cohésion sociale et sont bien intégrées dans le contexte national, et qui peuvent donc opérer à grande échelle. Des outils d'analyse institutionnels ont été élaborés au FIDA pour mieux comprendre le rôle des différentes institutions au niveau national, régional ou local, ainsi que le rôle des

unités d'exécution des projets et leur capacité à poursuivre leur travail après l'achèvement des projets. Pour une institution comme le FIDA, dont le travail est centré sur la collaboration avec les institutions de base, il est important d'examiner dans quelle mesure les institutions locales (celles que les pauvres s'approprient, et pas seulement celles qui s'occupent d'eux) peuvent devenir les principaux éléments moteurs de la reproduction des résultats à plus grande échelle.

28. Si ces institutions atteignent une plus grande échelle, avec l'appui du FIDA, elles pourraient jouer un rôle moteur pour définir les objectifs, trouver des ressources, attirer le secteur privé, exercer un pouvoir de mobilisation, créer un consensus en faveur du changement et du passage à une plus grande échelle, et influencer les réformes des politiques publiques. Elles pourraient aussi devenir des institutions capables de fournir des services à grande échelle.

Espace politique

29. Donner aux ruraux pauvres et à leurs institutions les moyens de réduire la pauvreté et d'améliorer leur sécurité est susceptible d'avoir des conséquences politiques dans de nombreux pays, du fait que les relations de pouvoir et la répartition des richesses et des revenus au sein du pays s'en trouveront modifiées. Le FIDA devra communiquer avec les parties prenantes clés, qu'elles soient pour ou contre l'intervention, afin qu'une opération à plus grande échelle bénéficie d'un appui politique.
30. De même, le FIDA peut être amené à créer un élan politique en faveur du changement en aidant les groupes d'intérêt traditionnels du FIDA à participer à la concertation sur les politiques et aux processus de consultation. Un élan en faveur du changement peut aussi apparaître si l'action de coalitions, réseaux et partenariats mondiaux confère suffisamment de légitimité à une réforme des politiques publiques.

Espace d'ouverture aux partenariats

31. Dans pratiquement tous les domaines thématiques, un espace devra être ouvert aux partenariats. Les partenaires traditionnels du FIDA sont les gouvernements, les institutions nationales, les donateurs, les fondations, les centres de réflexion, le monde universitaire et les centres de recherche-développement. L'intérêt premier des partenariats ne réside pas dans les ressources qu'ils permettent de mobiliser, mais dans l'accès qu'ils offrent aux savoirs et dans la mobilisation des capacités, des influences et du pouvoir de diffusion qu'ils représentent. À cet égard, les partenariats avec le secteur privé, les entreprises agroalimentaires, les institutions de microfinancement et les banques, les compagnies de (micro)assurance, le secteur des technologies de l'information et des communications, les promoteurs d'innovations et de technologies (tels que le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale [GCRAI], les systèmes nationaux de recherche agricole, les universités et les réseaux de savoirs) doivent être considérés comme un moyen de multiplier les opportunités d'amplification des résultats dans le secteur agricole. Enfin, le rôle des médias ne doit pas être négligé, car ils constituent un moyen très efficace en fonction des coûts de sensibiliser le public et de constituer des groupes d'intérêt en faveur du changement.

Espace culturel

32. Il convient de recenser les éventuels obstacles et mécanismes de soutien culturels, et d'adapter les programmes en conséquence, pour permettre une reproduction des résultats à plus grande échelle dans un environnement multiculturel. Dans certaines circonstances, lorsqu'on a affaire à des groupes spécifiques tels que des peuples autochtones, des femmes ou des minorités ethniques, il est essentiel de comprendre le contexte culturel dans lequel s'insèrent les interventions du FIDA afin d'appréhender les facteurs critiques qui peuvent entraver ou favoriser les processus de développement. En effet, les barrières culturelles peuvent constituer un obstacle majeur à la transposition des résultats à plus grande échelle si elles ne

sont pas correctement recensées pendant la conception du projet ou la concertation sur les politiques.

VIII. Suivi-évaluation

33. Le suivi d'un parcours de reproduction des résultats à plus grande échelle diffère du suivi d'un projet traditionnel du FIDA. Il doit en effet surveiller avant tout les objectifs intermédiaires du parcours, plutôt que les produits et effets définis pour le projet du FIDA. Le suivi s'intéressera donc non seulement aux produits obtenus, mais aussi à la création des espaces clés (institutionnels, politiques, budgétaires, etc.) permettant d'avancer sur le parcours de transposition à plus grande échelle. En principe, il est possible d'intégrer le suivi des projets du FIDA au sein du suivi des parcours. L'efficacité du S&E est une composante critique de l'efficacité d'un parcours de transposition à plus grande échelle. Dans le cadre des travaux d'actualisation de son système de suivi des projets, le FIDA veillera à ce que des indicateurs appropriés soient utilisés pour évaluer la performance des projets.

IX. Mesure des résultats

34. Pendant la période couverte par la neuvième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA9), les indicateurs du cadre de mesure des résultats ont porté une attention accrue aux objectifs du FIDA en matière de reproduction à plus grande échelle en suivant de plus près la qualité initiale des projets. Une série de paramètres sont ainsi suivis systématiquement et font l'objet d'un compte rendu détaillé dans le système institutionnel de gestion des résultats: i) la reproduction de l'intervention à plus grande échelle ou son élargissement par rapport aux interventions précédentes; ii) le repérage, dans la conception du projet, des modèles ou interventions spécifiques à transposer à plus grande échelle; iii) les données indiquant que, dans la conception du projet, les modèles ou interventions mis à l'essai sont efficaces et efficaces; iv) les indications, dans la conception du projet, de l'échelle à atteindre; et v) les précisions apportées, dans la conception du projet, sur la manière d'obtenir des résultats à plus grande échelle, par le recensement des critères institutionnels, budgétaires, financiers et d'action des pouvoirs publics (c'est-à-dire les espaces à ménager) qui doivent être remplis pour ce faire.
35. La rigueur constatée est moindre lorsqu'il s'agit d'évaluer la mise à grande échelle durant les phases d'exécution et d'achèvement, et le système institutionnel de gestion des résultats ne lui attribue aucune note. L'innovation et l'application à plus grande échelle sont évaluées par le Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI), qui juge dans quelle mesure les interventions du FIDA ont introduit des approches novatrices de la réduction de la pauvreté rurale, et dans quelle mesure ces interventions ont été (ou seront vraisemblablement) reproduites à plus grande échelle par les pouvoirs publics, les donateurs, le secteur privé et d'autres organisations.
36. Le cadre opérationnel en cours d'élaboration devrait déterminer s'il convient d'instaurer une évaluation plus approfondie de la reproduction à plus grande échelle dans les évaluations et autoévaluations (rapports sur l'état d'avancement des projets et rapports d'achèvement de projet), ainsi que les obligations de comptes rendus en la matière.

X. Voie à suivre

37. Le FIDA va continuer à institutionnaliser une approche systématique de la reproduction des résultats à plus grande échelle. Pour ce faire, il fera appel à une série d'outils, de notes d'orientation et d'actions de formation, et il élaborera un nouveau cadre opérationnel visant à définir les processus opérationnels, les instruments financiers, les incitations et les procédures à mettre en place pour avancer vers l'obtention de résultats à plus grande échelle, tout en s'assurant qu'il dispose, pour ce faire, des capacités et des ressources nécessaires. La majeure

partie de ces préparatifs se déroulera en 2015, afin que le programme de reproduction des résultats à plus grande échelle puisse être mis en œuvre durant la période couverte par FIDA10. Le tableau ci-après présente un plan d'action indicatif résumant les travaux préparatoires que le FIDA va mener en vue d'internaliser son objectif de reproduction des résultats à plus grande échelle dans ses opérations et son modèle opérationnel dès 2015.

Plan d'action pour l'intégration de l'objectif de transposition des résultats à plus grande échelle

<i>Mesure</i>	<i>Description</i>	<i>Date</i>
Rédaction de notes d'orientation sur la reproduction des résultats à plus grande échelle	Série d'une dizaine de notes thématiques* et de dix notes de pays sur la reproduction des résultats à plus grande échelle, fournissant des informations pratiques pour aider le personnel du FIDA chargé de la conception, du suivi et de la supervision des programmes et projets quant à la manière de reproduire des interventions à plus grande échelle, par domaine thématique (les parcours de reproduction étant spécifiques à des lignes de métier) et dans différents contextes géographiques	Octobre 2014
Activités d'apprentissage	Actions de formation spécifiques dispensées aux équipes de pays du FIDA ou intégrées à d'autres actions de formation (conception et supervision directes, etc.)	Pendant toute la période de formation
Élaboration d'un cadre opérationnel	Mise en place de processus opérationnels, d'instruments financiers, d'incitations et de procédures visant à l'avancement du programme de reproduction des résultats à plus grande échelle	Mars 2015
Révision éventuelle des processus et procédures	En fonction du cadre opérationnel retenu, le FIDA peut être amené à réviser certains processus et procédures (directives applicables aux COSOP, modèle de rapport de conception de projet, assurance qualité et amélioration de la qualité, supervision, S&E, etc.).	2015
Élaboration de matériel pédagogique	Sur la base du cadre opérationnel, d'une analyse transversale et d'études de cas, des formateurs professionnels créeront du matériel pédagogique et des modules de formation pour le personnel du FIDA, les équipes de pays, les équipes de projet et les consultants.	2015
Examen du suivi-évaluation	Les experts du S&E du FIDA examineront les pratiques et les directives en matière de S&E, et mettront au point des méthodes permettant d'aborder efficacement la dimension de reproduction des résultats à plus grande échelle.	2015
Exploitation des savoirs	Étant donné que les expériences et les initiatives de reproduction des résultats à plus grande échelle seront menées par plusieurs divisions et départements, une approche de gestion des savoirs sera mise en place afin de recueillir et de diffuser ces expériences de manière systématique.	En continu
Mise en œuvre du cadre opérationnel	Conception, exécution et suivi des programmes de pays sur la base du nouveau cadre opérationnel pour la reproduction des résultats à plus grande échelle	2015 et au-delà
Application des dons à l'appui de la reproduction des résultats à plus grande échelle	La Politique révisée du FIDA en matière de dons inclura la reproduction à plus grande échelle en tant que critère clé de sélection.	2015 et au-delà

* Sur les thèmes suivants: i) résilience au changement climatique; ii) inclusion financière; iii) problématique hommes-femmes; iv) eau et alimentation; v) régimes fonciers; vi) élevage; vii) nutrition; viii) envois de fonds des travailleurs expatriés; ix) institutions de l'agriculture paysanne; et x) développement des filières.