



FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA - Deuxième session

Rome, 18-19 avril 2002

**MISE EN ŒUVRE DU CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA DURANT LA PÉRIODE DE
LA SIXIÈME RECONSTITUTION (2004-2006)**

TABLE DES MATIÈRES

SIGLES ET ACRONYMES	iii
RÉSUMÉ	v
I. OBJECTIFS DU PRÉSENT DOCUMENT	1
II. CADRE D'ORIENTATION DU PROGRAMME DU FIDA POUR LA PÉRIODE 2004-2006	2
A. Les Objectifs de développement du Millénaire	2
B. Le Cadre stratégique du FIDA 2002-2006: conséquences opérationnelles	4
C. Plan d'action et programme de transformation stratégique	7
D. Les stratégies régionales	9
III. LA MISE EN ŒUVRE DU CADRE STRATÉGIQUE AU NIVEAU DES PAYS	11
A. Les exposés des options et stratégies d'intervention par pays	11
B. Établissement d'un lien entre l'allocation des ressources et les résultats	14
C. Le travail en partenariat	17
D. Investissements stratégiques dans le développement agricole pour accroître la productivité	22
E. Plaidoyer pour une transformation des institutions favorable aux pauvres	23
F. Appuyer le désendettement des pays pauvres très endettés	25
G. Jouer un rôle de catalyseur aux niveaux mondial et régional	27
IV. LA PORTÉE DU PROGRAMME DE TRAVAIL	27
A. Programme de travail de base	28
B. Un programme global de travail pour mettre en œuvre le Cadre stratégique	29
C. Effets qualitatifs d'un accroissement du montant du programme de travail	30
V. CONCLUSION: RESSOURCES NÉCESSAIRES	30
ANNEXES	
A. Liste des documents pertinents disponibles sur demande	31
B. Liste des appendices	32



SIGLES ET ACRONYMES

APD	Aide publique au développement
BAfD	Banque africaine de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
CDI	Cadre de développement intégré
CEE	Communauté économique européenne
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention par pays
DFID	Département du développement international (Royaume-Uni)
DSRP	Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
IFI	Institution financière internationale
NPDA	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
ODM	Objectifs de développement du Millénaire
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAM	Programme alimentaire mondial
PNB	Produit national brut
PPTE	Pays pauvres très endettés
UE	Union européenne
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

MISE EN ŒUVRE DU CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA DURANT LA PÉRIODE DE LA SIXIÈME RECONSTITUTION (2004-2006)

RÉSUMÉ

Le cadre de politique générale du FIDA applicable à la période de la sixième reconstitution comprend: les objectifs de développement du Millénaire (ODM), qui déterminent les objectifs généraux du Cadre stratégique et orientent les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté (par exemple, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté – DSRP); le Cadre stratégique, qui définit les objectifs spécifiques du FIDA et la stratégie adoptée pour contribuer à la réalisation des objectifs de développement du Millénaire; le Plan d'action sur lequel se guide le FIDA pour appliquer le cadre de politique générale de la cinquième reconstitution; le programme de transformation stratégique, qui met au point les processus et les systèmes dont le FIDA a besoin pour remplir sa mission à la lumière du Cadre stratégique; et les stratégies régionales, qui offrent un cadre cohérent aux stratégies de pays.

Focalisation sur les objectifs du Cadre stratégique. Le FIDA œuvre pour que "les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté", et à cet effet il concentre ses investissements, son effort de recherche et de gestion des connaissances, ainsi que ses activités de concertation et de plaidoyer sur la réalisation de ses trois objectifs stratégiques, à savoir: i) renforcer les capacités des ruraux pauvres et de leurs organisations; ii) assurer un accès plus équitable aux ressources naturelles productives et à la technologie; et iii) élargir l'accès aux services financiers et aux marchés.

La planification et l'exécution des programmes de pays est le processus fondamental dans lequel s'inscrit la mise en œuvre du Cadre stratégique et des stratégies régionales. Les exposés des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) sont les principaux instruments utilisés à cet effet. Ils définissent le rôle stratégique du FIDA dans le domaine du développement rural et intègrent les programmes de pays du FIDA dans les DSRP; ils indiquent les points à aborder dans la concertation sur les politiques en faveur des pauvres que mène le FIDA avec les pays emprunteurs; ils précisent l'appui que doit apporter le Fonds pour rendre soutenable la dette des pays pauvres très endettés; ils corrélient l'affectation des ressources à la "performance"; et ils structurent l'action catalytique globale du FIDA sur la base des besoins des ruraux pauvres des pays dans lesquels il intervient.

Le FIDA a besoin d'un **programme atteignant une certaine masse critique**. Au-dessous d'un certain niveau, l'impact du programme sur les pauvres serait limité et son impact sur les institutions et les politiques serait si localisé et spécifique qu'il compromettrait gravement le rôle catalytique du FIDA. Se fondant sur un niveau de base actuellement chiffré à 440 millions de dollars des États-Unis (USD) environ (en valeur nominale) par an, le FIDA a estimé que ce niveau représente 450 millions de USD aux prix de 1996, soit quelque 520 millions de USD aux prix courants.

À ce niveau, le programme annuel de prêts permettrait de financer des projets pour une valeur totale d'environ 1,2 milliard de USD. Les projets et programmes ainsi financés bénéficieraient à quelque 13 millions de pauvres par an. Un programme de prêts de 520 millions de USD permettrait donc au FIDA de renforcer son rôle catalytique, d'atteindre un nombre nettement plus élevé de bénéficiaires et d'accroître la fréquence des prêts à ses différents États membres emprunteurs, ce qui assurerait une concertation plus suivie et des partenariats plus forts.

Avec ce niveau de ressources, le Fonds pourrait, de manière générale, couvrir les besoins essentiels du développement communautaire et le relèvement à long terme des régions vulnérables (telles que l'Amérique centrale, les pays Andins, les hautes terres d'Asie et l'Afrique subsaharienne, particulièrement le Sahel). En fait, le Fonds pourrait grandement contribuer à combler le "fossé" qui



n'a cessé de se creuser dans le domaine des investissements et des connaissances, à mesure que les autres donateurs réduisaient leurs engagements en faveur des secteurs agricole et rural. En outre, il accroîtrait le niveau des investissements réalisés dans les pays où l'on constate un bon rendement des fonds consacrés à la lutte contre la pauvreté (au Mozambique et en Ouganda, par exemple).

Plus précisément, le Fonds consoliderait les avancées enregistrées dans ces secteurs ainsi que les approches qui se sont révélées avoir un impact durable sur la réduction de la pauvreté (financement rural et commercialisation; programmes favorisant l'égalité hommes-femmes), tout en s'attaquant sérieusement aux autres problèmes structurels importants, comme la réforme agraire et la gestion des ressources naturelles. Les progrès accomplis dans un domaine ouvrent la voie à des progrès dans d'autres domaines. Par exemple, l'expérience acquise dans le financement rural et la commercialisation permet de définir de façon concrète et cohérente les paramètres de la réforme agraire; et l'organisation communautaire est une première étape vers la gestion durable des ressources naturelles.

Cependant, si le programme de travail dépassait de 15% le niveau de 520 millions de USD aux prix courants pour atteindre 600 millions de USD, les prêts du FIDA permettraient de financer des projets pour une valeur totale d'environ 1,3 milliard de USD et de toucher quelque 15 millions de personnes par an. En outre, ce renforcement du programme de prêts permettrait d'importantes améliorations sur le plan qualitatif, qui en accroîtraient l'impact.

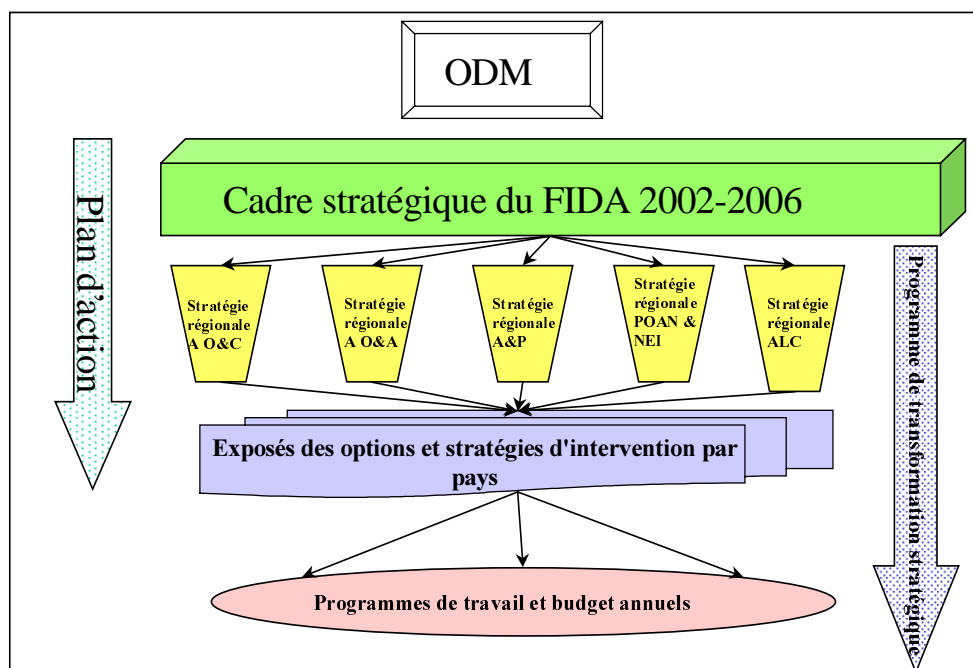
Le document REPL.VI/2/R.3 indique **l'incidence sur les ressources** de ces différents niveaux du programme.

MISE EN ŒUVRE DU CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA DURANT LA PÉRIODE DE LA SIXIÈME RECONSTITUTION (2004-2006)

I. OBJECTIFS DU PRÉSENT DOCUMENT

1. En 2001, inspiré notamment par les Objectifs de développement du Millénaire (ODM) et pour donner suite à sa publication intitulée *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale – Comment mettre fin à la pauvreté rurale*, le Fonds a élaboré son *Cadre stratégique 2002-2006: œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté*, et ses six stratégies régionales. Parallèlement à la mise en œuvre de FIDA V: Plan d'action (2000-2002), le FIDA a aussi entrepris un programme de transformation stratégique qui doit être mis en œuvre sur 2002-2003. Le graphique ci-dessous illustre les liens entre les différents éléments synergiques qui constituent son cadre de planification. Grâce au travail préparatoire très complet du Plan d'action (2000-2002) et du Programme de transformation stratégique, la période de la sixième reconstitution (2004-2006) correspondra donc à une phase de renouveau dans la vie du FIDA. Bien que ses recommandations ne soient pas encore connues, l'examen externe qui doit être bientôt réalisé apportera une contribution supplémentaire à cet effort.

Œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté



Note: A O&C – Afrique de l'Ouest et du Centre (région Afrique I); A O&A – Afrique orientale et australe (région Afrique II); A&P – Asie et Pacifique; POAN & NEI – Proche-Orient et Afrique du Nord et nouveaux États indépendants; ALC – Amérique latine et Caraïbes.

2. Dans le présent document, nous chercherons à développer les incidences opérationnelles de ces engagements globaux et institutionnels (sections II et III) et à les intégrer dans un programme de travail (section IV). Ce programme (section V) donnera une base pour les décisions relatives au niveau des ressources dont le FIDA aura besoin.

II. CADRE D'ORIENTATION DU PROGRAMME DU FIDA POUR LA PÉRIODE 2004-2006

3. Quatre niveaux de stratégies synergiques détermineront les priorités de la programmation du FIDA durant la période de la sixième reconstitution: les ODM; le Cadre stratégique du FIDA 2002-2006; le Plan d'action associé au Programme de transformation stratégique; et les stratégies régionales. Les ODM définissent les objectifs mondiaux; le Cadre stratégique définit les objectifs propres au FIDA et sa stratégie pour contribuer à la réalisation des objectifs mondiaux; le Plan d'action guide le FIDA pour la mise en œuvre de la politique décidée dans le cadre de la cinquième reconstitution; le Programme de transformation stratégique met au point les processus et systèmes dont le FIDA aura besoin pour accomplir sa mission à la lumière du Cadre stratégique; enfin, les stratégies régionales définissent un cadre cohérent pour les stratégies par pays.

A. Les Objectifs de développement du Millénaire

4. Dans les années 90, plusieurs conférences mondiales ont appelé la communauté internationale à relever les défis du développement dans différents secteurs de la vie humaine, et l'on a fait une synthèse de ces engagements en 2000, sous la forme des ODM. Ces objectifs incarnent un partenariat entre les pays développés et les pays en développement qui, comme il est dit dans la Déclaration du Millénaire, chercheront "à créer un environnement – aux échelons mondial et national – propice au développement et à l'élimination de la pauvreté". Pour accroître l'efficacité de la coopération pour le développement au moyen de la coordination et du partenariat, il faut d'abord se mettre d'accord sur des objectifs et des cibles. Ce cadre axe les stratégies de lutte contre la pauvreté de tous les acteurs sur les sept objectifs convenus (voir encadré ci-dessous et appendice I).

5. Selon des estimations récentes, le montant additionnel de l'aide publique au développement (APD) qui serait nécessaire pour atteindre les ODM d'ici à 2015 serait d'environ 54 milliards de dollars des États-Unis (USD). Cela porterait le montant total de l'APD à 100 milliards de USD par an, ce qui représente à peu près deux fois le niveau actuel. Les différents donateurs se sont employés à relever ce défi, en particulier dans le cadre de la récente Conférence internationale sur le financement du développement tenue à Monterrey (Mexique), du Sommet de l'Union européenne (UE) tenu à Barcelone (Espagne) et des déclarations des Gouvernements des États-Unis et d'autres pays. À Monterrey, les États-Unis et l'UE ont annoncé des contributions supplémentaires estimées à 30 milliards de USD pour la période 2002-2006.

6. Toutefois, la mobilisation des ressources financières ne garantit pas que tous les objectifs seront atteints. Les politiques et les institutions doivent apporter une contribution indispensable à la lutte contre la pauvreté sous tous ses aspects. Pour que les financements additionnels accélèrent la réalisation des objectifs, il faut que les pays élaborent les politiques et les mécanismes institutionnels qui permettront à ces financements d'être efficaces et d'atteindre ces objectifs.

Les objectifs de développement du Millénaire 1990-2015

- **Éliminer la pauvreté extrême et la faim**
 - Réduire de moitié la proportion de personnes qui vivent avec moins de 1 dollar par jour
 - Réduire de moitié la proportion de personnes qui souffrent de la faim.
- **Instaurer l'éducation primaire universelle**
 - Faire en sorte que tous les enfants, filles et garçons, terminent leur scolarité primaire.
- **Promouvoir l'égalité des sexes et autonomiser les femmes**
 - Éliminer les disparités entre les sexes à tous les niveaux de l'éducation.
- **Réduire la mortalité infantile**
 - Réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans.
- **Améliorer la santé maternelle**
 - Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle.
- **Lutter contre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies**
 - Enrayer la propagation du VIH/sida.
- **Garantir la durabilité environnementale**
 - Intégrer le développement durable dans les politiques nationales et enrayer la destruction des ressources environnementales.
 - Réduire de moitié la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable.
 - Améliorer sensiblement la qualité de la vie d'au moins 100 millions de personnes qui vivent dans des taudis.

7. Si nul ne conteste la nécessité de réduire la pauvreté, on a tendance à négliger la pauvreté rurale. Pour s'acquitter de sa mission dans le contexte des ODM, le FIDA devra continuer de se faire l'avocat de la population rurale pauvre auprès des organisations nationales et internationales; mettre en évidence ce qu'implique, en termes de ressources, d'institutions et de politiques, la réalisation des ODM dans les zones rurales; mobiliser des partenariats autour de ces problèmes ruraux, et rendre compte, pour sa part, des progrès accomplis dans la réalisation des ODM.

8. L'ONU établira des rapports sur la réalisation des ODM en se fondant sur les éléments suivants: i) consultation étroite et collaboration avec les organisations internationales compétentes; et ii) rapports intérimaires et mise à jour des documents nationaux de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), qui impliquent une concertation entre les partenaires du développement. Dans ce contexte, et compte tenu de sa mission, le Fonds cherchera en priorité à atteindre un ensemble d'objectifs plus limités (cibles et indicateurs), liés à la réduction de la pauvreté rurale, et établira des rapports à ce sujet (voir tableau 1 ci-dessous et tableau 2 de l'appendice I pour plus de précisions).

Tableau 1: Les ODM les plus pertinents pour le FIDA

Objectifs	Cibles et indicateurs	Indicateurs
1. Éliminer la pauvreté extrême et la faim	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de personnes dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour. • Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de personnes qui souffrent de la faim. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour • Indice d'écart de pauvreté [incidence x acuité de la pauvreté] • Prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans
3. Promouvoir l'égalité des sexes et autonomiser les femmes		<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'alphabétisation des 15 à 24 ans, par sexe
6. Lutter contre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies	<ul style="list-style-type: none"> • Enrayer d'ici à 2015 la propagation du VIH/sida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prévalence du VIH chez les femmes enceintes âgées de 15 à 24 ans
7. Assurer la durabilité environnementale	<ul style="list-style-type: none"> • Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et enrayer la destruction des ressources environnementales • Réduire de moitié d'ici à 2015 la proportion de personnes n'ayant pas un accès durable à une eau de boisson sûre 	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion de la superficie terrestre recouverte de forêts • Superficie des zones protégées pour préserver la diversité biologique • Proportion de la population ayant un accès durable à l'eau potable



B. Le Cadre stratégique du FIDA 2002-2006: conséquences opérationnelles

9. **Pauvreté.** La compréhension de la pauvreté dans la communauté internationale a beaucoup évolué et a intégré la façon dont les pauvres perçoivent eux-mêmes la pauvreté. La pauvreté se définit par les caractéristiques suivantes: insuffisance du revenu; insécurité de l'accès aux biens de production; insécurité alimentaire; mauvaises conditions de santé; inégalité de l'accès à l'éducation et aux services sociaux; et enfin, aspect pris en compte depuis moins de temps, manque d'estime de soi, de dignité et d'autonomie. La pauvreté ne se définit donc pas uniquement par l'insuffisance des revenus et des biens. Être pauvre, c'est ne pas pouvoir gagner assez pour couvrir ses besoins essentiels et échapper à la violence. La pauvreté est donc une situation caractérisée par la vulnérabilité, l'exclusion et l'impuissance. La vulnérabilité des ruraux pauvres est une "urgence silencieuse", intimement liée à l'insuffisance des structures de gouvernance locales. Les pauvres ressentent la pauvreté comme une incapacité d'influer sur les décisions qui affectent leur vie, de négocier pour améliorer les termes de l'échange et du troc, de mettre un terme à la corruption et de faire en sorte que les organisations non gouvernementales (ONG) et gouvernementales leur rendent des comptes. Il est rare que les ruraux pauvres maîtrisent leurs conditions d'existence. Faute d'une organisation sociale forte, il leur est difficile d'exploiter les possibilités qui pourraient se présenter dans leur communauté et d'établir des liens avec des partenaires externes. L'impuissance est manifestement une des principales causes de pauvreté et c'est aussi un de ses principaux effets.

10. Parmi les populations rurales pauvres, qui sont très diverses, un groupe occupe une situation à part: les femmes. La majorité des femmes sont toujours marginalisées sur les plans économique et politique, même si l'on a démontré leur contribution à la résistance des ménages ruraux face à l'adversité et le rôle qu'elles peuvent jouer en tant qu'agents du changement.

11. Si nul ne conteste l'importance de la pauvreté, on néglige la pauvreté rurale: 75% des 1,2 milliard de personnes extrêmement pauvres de la planète vivent en zone rurale.

12. **Réduire la pauvreté rurale.** Il est de plus en plus admis que, pour réduire durablement la pauvreté rurale, il faut que l'économie se développe et croisse. Il faut donc accroître la productivité et obtenir une **croissance généralisée**. Pour réduire la pauvreté grâce à une croissance généralisée, il faut donner aux ruraux pauvres un accès garanti à divers actifs (voir encadré 1). Il faut aussi les aider à être moins vulnérables face aux chocs qui menacent leurs maigres moyens d'existence (VIH/sida, conflits et catastrophes naturelles par exemple). L'insécurité de l'accès aux ressources est une des causes fondamentales de la pauvreté rurale. Réciproquement, la sécurité de l'accès aux ressources (qui peut prendre diverses formes: propriété privée, propriété communale avec garantie de droit d'accès individuel, etc.) est essentielle pour que les pauvres puissent contribuer à l'économie rurale et avoir leur part des effets de la croissance. La formation de capital rural est indispensable pour créer des emplois et des revenus durables, qui permettent ensuite de faire de nouveaux investissements et d'accumuler du capital.



Encadré 1: Les actifs nécessaires pour la vie en milieu rural

Capital humain: Les compétences, connaissances et les technologies, la capacité de travail, la santé et la sécurité alimentaire, qui sont tous importants pour pouvoir appliquer différentes stratégies de survie. Il peut être utile de mettre l'accent sur le capital incorporel que constituent les connaissances.

Capital naturel: Les stocks de ressources naturelles dont les flux sont employés pour assurer des moyens d'existence: terre, eau, animaux et plantes sauvages, biodiversité et ressources environnementales.

Capital physique: L'infrastructure de base et les moyens de production qui permettent de gagner sa vie: infrastructures de transport et de commercialisation, logement, eau, énergie et communication.

Capital financier: Les ressources financières accessibles à la population qui leur permettent de choisir entre différentes options: épargne, crédit par intermédiation financière, envois de fonds réguliers, assurance et pensions.

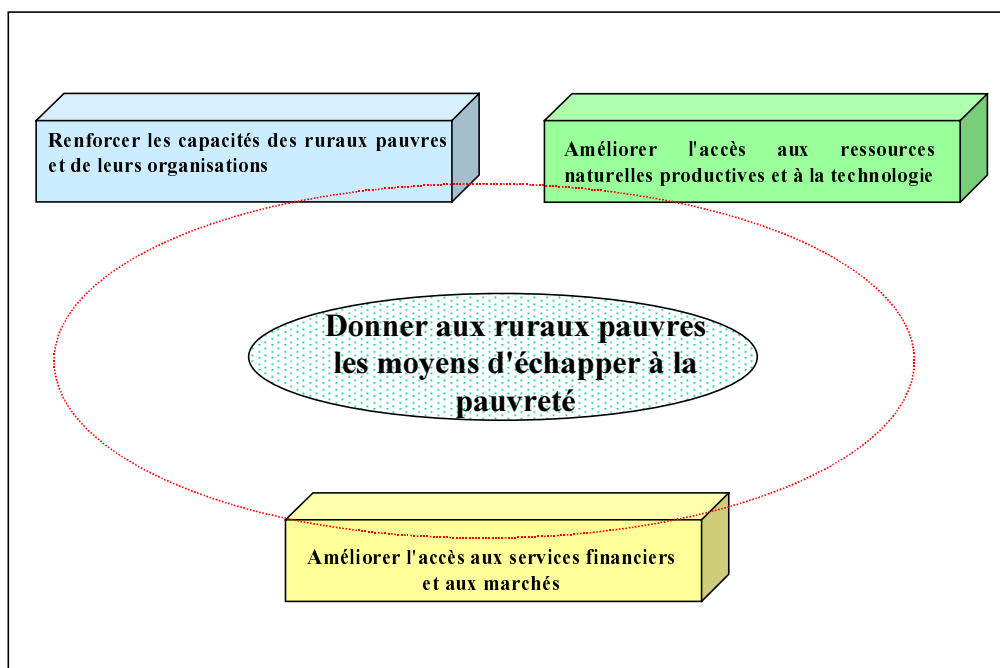
Capital social: Les ressources sociales dont les populations ont besoin pour leur subsistance: réseaux, participation à des groupes, relations de confiance, accès à des institutions sociales plus étendues (comme les réseaux de services financiers).

Source: Adapté d'après DFID, adapté d'après Scoones, 1998.

13. Là où les pauvres ont pu obtenir accès à des marchés rémunérateurs, ils ont pu commencer à s'aider eux-mêmes, amorçant un processus de formation ou d'accumulation du capital. **L'accès aux marchés** est une question à la fois d'équité et d'efficacité de l'allocation des ressources. Les pauvres ont besoin d'un accès fiable aux marchés des actifs et des produits (intrants et extrants) et des services. Il faut leur donner l'égalité des chances. Cela inclut l'accès aux marchés local, national, régional et mondial. Toutefois, laissés à eux-mêmes, les marchés ne sont pas nécessairement efficaces. Ils excluent une partie des agents économiques et ne sont pas toujours concurrentiels et efficaces. Les "marchés" sont des "institutions" essentielles pour le développement durable de l'économie rurale, et des institutions complémentaires – politiques, règlements et organisations – sont nécessaires pour garantir l'assise marchande de l'économie rurale. Il faut mettre en œuvre des politiques pour améliorer le fonctionnement des marchés, s'assurer que les règles soient les mêmes pour tous et éviter l'inefficacité et l'exclusion.

14. Il semble qu'on n'a pas suffisamment conscience de la contribution que les ruraux pauvres peuvent apporter au règlement des nouveaux problèmes de développement. Les populations rurales pauvres contribuent beaucoup à la croissance de leur pays. Collectivement, leurs entreprises et leurs ménages représentent une grande partie de la terre, de l'eau et de la main-d'œuvre qui participe à la production agricole. Ils ont toutes sortes de techniques traditionnelles et de connaissances institutionnelles. Ils jouent un rôle essentiel dans la gestion et la conservation des ressources naturelles du monde et notamment de la biodiversité. Ils ont montré qu'ils pouvaient s'intégrer dans le développement socioéconomique, à condition qu'on comprenne les causes de leur pauvreté et qu'on réunisse **les conditions qui leur permettent d'y échapper**. Le défi est en fait d'aider les pauvres à surmonter non seulement les obstacles matériels, mais aussi **les obstacles institutionnels et politiques** qui les empêchent d'exploiter les occasions. L'objectif ultime de l'aide au développement doit être de **donner aux ruraux pauvres les moyens** d'échapper eux-mêmes à la pauvreté. Il ne faut pas considérer la lutte contre la pauvreté comme quelque chose que les pouvoirs publics, les institutions de développement ou les ONG font pour les pauvres. Il faut au contraire que ces partenaires du développement forment des alliances visant à mettre en place les **conditions** permettant aux pauvres d'exploiter leurs capacités pour sortir eux-mêmes de la pauvreté, de façon efficace et durable: garantie de l'accès aux ressources; mise en place d'institutions équitables et efficaces (y compris les politiques et les marchés); et création d'organisations qui n'excluent personne.

Les objectifs stratégiques du FIDA



15. **Programme de transformation institutionnelle.** Il faut que les pauvres puissent influencer sur les décisions majeures qui affectent leur bien-être, y compris celles prises par les collectivités locales et le gouvernement national. Aider les pauvres, c'est donner aux femmes et hommes pauvres les moyens de transformer leur vie et leurs moyens de subsistance et encourager les pouvoirs publics et la société civile à créer et à préserver les conditions qui leur donnent ces moyens. On ne pourra réduire la pauvreté, ni même obtenir une croissance économique stable et durable, qu'en remédiant à l'inégalité des relations qui contribue à créer la pauvreté et en faisant un effort délibéré pour permettre aux populations traditionnellement marginalisées de réaliser tout leur potentiel. Avant tout, il faut donner aux pauvres la chance de se doter de capacités individuelles et collectives pour avoir accès aux possibilités économiques et aux services sociaux et aux infrastructures de base. Ainsi, en renforçant le capital social des ruraux pauvres, on leur permettra d'avoir un rapport plus équitable et mieux informé avec ceux qui sont au pouvoir, et donc de négocier plus efficacement dans les domaines qui déterminent leur bien-être. La mondialisation, la décentralisation et le développement rapide des organisations de la société civile offrent de nombreuses occasions, à condition que les ruraux pauvres puissent **influencer les institutions**, les politiques et les décisions qui affectent leur vie.

16. Concrètement, cela signifie: développer et renforcer les organisations des pauvres pour régler les problèmes qui leur paraissent essentiels, améliorer l'accès des populations pauvres aux connaissances de façon qu'ils puissent saisir les occasions et surmonter les obstacles, accroître l'influence des pauvres sur les politiques et institutions publiques, et renforcer leur pouvoir de négociation sur le marché. L'organisation doit autonomiser les pauvres et leur donner les moyens d'influencer les politiques, de faire appliquer des politiques qui leur soient favorables et d'intervenir sur les marchés.

17. Comme les femmes, qui constituent la majorité des pauvres, sont des organisatrices et des participantes très dynamiques dans les organisations de base et sont capables de prendre et de prolonger des initiatives locales d'entraide, il faut les mettre au centre du programme de transformation institutionnelle.



18. **Conséquences opérationnelles pour le FIDA.** Le FIDA s'emploie à "œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté" et pour cela il concentre ses investissements, sa recherche, ses travaux de gestion des connaissances et ses efforts de concertation et de plaidoyer sur la réalisation des trois objectifs stratégiques mentionnés dans les graphiques ci-dessus.

19. En finançant, de concert avec les gouvernements et les institutions locales, le genre d'initiatives de développement et de lutte contre la pauvreté qui sont nécessaires pour modifier les structures génératrices de vulnérabilité et d'inégalité, le FIDA peut aider les ruraux pauvres à devenir le moteur de leur propre développement. Les programmes d'investissement mettront l'accent sur la création de **capacités individuelles et communautaires**.

20. Pour cela, il faut que les programmes **maximisent la participation** des femmes et des hommes pauvres et des autres parties prenantes à la planification, à l'exécution et au suivi des activités. Cela est particulièrement pertinent dans le cas des DSRP. Ainsi, on fera en sorte que la conception et l'exécution des décisions soient fondées sur les besoins et les perceptions des pauvres eux-mêmes. Cela permettra en outre aux pauvres de mettre au point les instruments dont ils ont besoin pour promouvoir le changement et le préserver après la fin de l'aide extérieure.

21. Le FIDA travaille avec de nombreux types d'**organisations de pauvres** (groupes de travail villageois traditionnels, petits groupes d'entraide, associations d'utilisateurs de l'eau et coopératives de paysans par exemple). Pour renforcer les capacités de ces organisations, il faut du temps, mais cet effort est essentiel si l'on veut lutter efficacement contre la pauvreté: en son absence, les investissements dans les infrastructures sociales et économiques ne pourront jamais apporter des avantages durables. Le FIDA s'emploie aussi à renforcer les capacités **des collectivités locales et des gouvernements** pour qu'ils puissent répondre plus efficacement aux besoins des ruraux pauvres. Pour cela, il faut mettre au point et promouvoir des processus propres à accroître la responsabilisation et la transparence des fournisseurs des services ruraux, dans le cadre de structures décisionnelles décentralisées. Il est essentiel de tenir compte du fait que les possibilités et les contraintes ne sont pas les mêmes pour les femmes et les hommes.

22. Plus on avance et plus le **travail de plaidoyer du FIDA** deviendra moins une question de dialogue direct entre les fonctionnaires du Fonds et les fonctionnaires des gouvernements des pays bénéficiaires qu'un appui à la création de capacités des organisations de pauvres. Toutefois, dans un premier temps le FIDA a manifestement un rôle à jouer en plaidant pour les ruraux pauvres à l'échelon national, jusqu'à ce que les capacités des pauvres soient suffisantes pour qu'ils puissent défendre eux-mêmes leurs intérêts. Comme ses interventions se font à l'échelon communautaire et sont gérées par les gouvernements emprunteurs, le FIDA est bien placé pour faciliter la concertation entre les organisations de base et les décideurs nationaux. Pour promouvoir ces processus, il faut faire preuve de souplesse et de patience. Il faut aussi renforcer *les capacités de ceux qui doivent eux-mêmes être des créateurs de capacités*: il faut donc accroître la capacité collective des pouvoirs publics, du secteur privé, de la société civile et des organisations de développement de placer les ruraux pauvres au centre de leurs efforts. L'élaboration et la mise en œuvre des DSRP offrent un moyen particulièrement important de promouvoir des politiques et investissements favorables aux pauvres.

C. Plan d'action et programme de transformation stratégique

23. Le **Plan d'action**. Avec l'exécution du Plan d'action 2000-2002, on aura pris des mesures concrètes pour élaborer le cadre conceptuel et méthodologique et les procédures et capacités nécessaires pour renforcer le rôle de catalyseur du FIDA dans le domaine de la lutte contre la pauvreté rurale et pour accroître la qualité de ses programmes de développement agricole et rural. Ces mesures constituent une base solide pour les travaux novateurs que le FIDA va entreprendre durant la période de la sixième reconstitution. Elles se concentrent sur quatre aspects du renforcement des capacités: i) politiques et participation; ii) résultats et impact; iii) innovation et gestion des connaissances;

iv) édification de partenariats. Le document REPL.VI/1/Rev.3 du 12 février 2002 donne un rapport d'avancement détaillé sur la mise en œuvre de FIDA V: Plan d'action (2000-2002), et on en trouvera un résumé au tableau 2 (avec plus de précisions à l'appendice II).

Tableau 2: Récapitulation des mesures prises dans le cadre du Plan d'action

Objectif	Mesures prises
<p>Politiques et participation influencer les politiques et institutions en faveur des pauvres et promouvoir des organisations qui aident et représentent les ruraux pauvres</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Création de groupes de travail thématiques pour l'analyse des institutions • Mesures visant à renforcer l'influence des programmes financés par le FIDA sur les politiques dans les domaines sectoriels clés • Élaboration d'exposés des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP), avec ateliers de validation associant toutes les parties prenantes • Renforcement de la collaboration avec les autres institutions internationales de financement pour l'évaluation des environnements politico-institutionnels (par exemple avec la Banque mondiale dans le cadre de l'élaboration des DSRP) • Réalisation d'études spéciales et organisation d'ateliers pour promouvoir l'adoption de politiques favorables aux pauvres • Planification de formations visant à renforcer les capacités du personnel en matière d'analyse des politiques et des institutions • Édification de partenariats avec les institutions compétentes en matière d'analyse des politiques
<p>Renforcement de la performance et de la gestion de l'impact (voir le document EB 2002/75/R.12 pour de plus amples informations)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'un groupe de travail chargé d'examiner la question de l'"obtention de résultats tout au long du cycle des projets" • Introduction d'un document de conception de projet unifié et d'un "dossier principal" • Élaboration d'un cadre méthodologique pour l'évaluation de l'impact • Rédaction d'un guide pratique pour le suivi et l'évaluation des projets de développement rural • Intégration dans toutes les opérations des questions horizontales concernant l'environnement, la sécurité alimentaire des ménages et la situation de la femme • Recentrage du processus d'examen du portefeuille de projets, axé sur l'évaluation des résultats, et introduction de lignes directrices pour l'intégration de l'évaluation de l'impact dans les rapports d'achèvement des projets • Planification de la formation du personnel et des chefs de projet du FIDA à des méthodes visant à renforcer l'impact
<p>Innovation et gestion des connaissances</p>	<p>Plusieurs initiatives pilotes ont été prises:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Création de quatre groupes thématiques dans les domaines suivants: outils diagnostiques, gestion des parcours, microentreprises rurales et finances rurales • Création sur le site Internet du FIDA d'une base de connaissances pilote concernant les sexes/pécificités et la sécurité alimentaire des ménages • Création d'un service de facilitation de la gestion des connaissances • Achèvement de l'évaluation de la capacité d'innovation du FIDA
<p>Édification de partenariats</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le FIDA participe à des partenariats et notamment à l'élaboration des DSRP • Renforcement du partenariat stratégique avec la Banque mondiale mettant l'accent sur la concertation et le plaidoyer et les opérations par pays • Édification de partenariats avec le secteur privé dans le cadre de projets financés par le FIDA

24. Un des grands défis de la période 2002-2003 consistera à intégrer les incidences du Cadre stratégique dans toutes les activités et dans le Plan d'action du FIDA. Il faudra que les objectifs stratégiques du FIDA soient internalisés dans ses activités concernant la gestion des connaissances et l'innovation, l'analyse institutionnelle et la concertation en vue du changement, l'édification de partenariats et le renforcement de l'impact. Ces objectifs sont les suivants: **œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté; renforcer les capacités des ruraux pauvres et de leurs organisations; améliorer l'accès aux ressources naturelles productives et à la technologie; et améliorer l'accès aux services financiers et aux marchés.** Cela nécessitera des activités telles que gestion des connaissances et apprentissage, renforcement de l'impact et concertation en vue de la transformation des institutions, ou interventions concernant l'accès des pauvres et de leurs organisations aux biens de production et aux marchés, le FIDA jouant un rôle de facilitateur.

25. Toutefois, l'année 2002 devrait être une année de consolidation des fondations posées durant les deux précédentes années, qui permettront d'aller de l'avant durant la période de la sixième reconstitution. On a déjà beaucoup accompli, et le prochain **examen externe du FIDA**¹ permettra de

¹ Les objectifs de l'examen externe sont d'évaluer: i) les résultats et effets des opérations appuyées par le FIDA et ii) les méthodes et processus récemment mis en place pour évaluer les résultats et les effets de ces



mieux cerner les améliorations nécessaires – mais certaines contraintes limitent la mise en œuvre du Plan d'action. Dans le cas de plusieurs actions essentielles prévues par ce plan, la vraie question n'est pas tant de fournir les documents requis que de les concrétiser de façon suivie et cohérente. À cet égard, le manque de ressources humaines et financières est une contrainte essentielle. L'insuffisance de la présence du FIDA sur le terrain est aussi très gênante. La résolution de ces problèmes est une des raisons pour lesquelles il faut renforcer "les capacités des facilitateurs", comme le prescrit le Cadre stratégique.

26. **Le Programme de transformation stratégique**². Le FIDA a lancé le Programme de transformation stratégique pour promouvoir et réaliser des changements organisationnels qui lui permettront d'accomplir sa mission de façon plus efficace et économique et qui contribueront à la réalisation de l'objectif fondamental qu'est la réduction de la pauvreté. Il s'agit de renforcer les capacités institutionnelles du Fonds et de moderniser ses politiques, processus et systèmes pour l'exécution du Cadre stratégique. Cela implique une modernisation de la politique de gestion des ressources humaines, du système de gestion financière, des processus de planification stratégique et d'allocation des ressources, des processus de gestion des connaissances et d'innovation, de la stratégie de communication et des capacités de plaidoyer. Il faudra aussi moderniser le système d'information pour en faire un système plus stratégique de gestion de l'information capable d'appuyer les diverses interventions énumérées plus haut. Le Programme de transformation stratégique est financé par des ressources extrabudgétaires.

D. Les stratégies régionales

27. À titre de contribution au *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale* du FIDA, les divisions régionales ont entrepris des évaluations détaillées de la pauvreté rurale. Ces évaluations ont aussi été le point de départ de l'élaboration du Cadre stratégique et des stratégies régionales du FIDA. Les stratégies régionales décrivent comment le FIDA cherchera à accomplir sa mission et à réaliser les objectifs définis dans le Cadre stratégique à l'échelon régional. Elles répertorient les problèmes essentiels de pauvreté rurale que le Fonds rencontre dans les différentes régions, les possibilités d'y remédier, les contraintes, et les choix stratégiques que le Fonds fera à moyen terme avec ses partenaires stratégiques.

28. Les stratégies régionales ont été examinées en tables rondes à l'occasion de la réunion de février 2002 du Conseil des gouverneurs. Le tableau 3 (qui est développé dans l'appendice III) donne un aperçu du consensus réalisé au sujet des stratégies régionales dans ces tables rondes. Ces stratégies évolueront et c'est sur elles que se fonderont le cadre du programme de prêts à l'échelle régionale et les stratégies par pays.

projets. L'accent sera mis sur les trois domaines suivants: concertation et partenariat; approches propres au FIDA visant à renforcer l'impact; et amélioration de l'évaluation de l'impact (on trouvera un exposé complet dans les documents REPL.VI/1/R.4 et REPL.VI/1/R.7).

² On trouvera un rapport d'avancement dans le document EB 2002/75/R.11.

**Tableau 3: Aperçu des stratégies régionales**

Afrique de l'Ouest et du Centre	<ul style="list-style-type: none"> • La stratégie met l'accent sur le capital humain et l'organisation sociale, la productivité des ressources naturelles, la création de revenus et la vulnérabilité; il y a trois thèmes horizontaux (égalité des sexes, participation et connaissances autochtones) et l'on cherchera à obtenir des synergies entre les différents investissements dans les domaines de l'éducation et de la santé d'une part et de l'agriculture et des activités génératrices de revenu d'autre part. • Les autres axes stratégiques sont les suivants: irrigation à petite échelle; lutte contre les ravageurs; commercialisation des produits et des intrants agricoles; agriculture périurbaine; communications et infrastructures rurales; prévention du paludisme (et pas seulement lutte contre le VIH/sida); investissement dans les femmes; développement coopératif; renforcement des capacités locales par un appui aux initiatives de décentralisation et aux organisations de paysans; rôle du secteur privé (le recours au secteur privé n'est pas une panacée pour le développement agricole car en général il ne s'intéresse qu'aux cultures d'exportation et aux zones de production faciles d'accès); complémentarité avec des initiatives régionales comme le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA); et participation à l'élaboration des DSRP.
Afrique orientale et australe	<ul style="list-style-type: none"> • Les quatre grands axes de la stratégie du FIDA sont les suivants: améliorer l'accès des paysans pauvres aux marchés et leurs relations avec le secteur privé; améliorer l'accès des paysans pauvres à la terre et à l'eau et leur maîtrise de ces ressources; organiser les services financiers nécessaires pour l'épargne, l'investissement et la réponse aux crises; mettre au point et diffuser les technologies et les informations dont les pauvres ont besoin pour produire et pour vendre leurs produits. • Autres axes stratégiques: nécessité de systèmes de faire-valoir appropriés, qui garantissent une certaine sécurité, permettent la transmission par héritage et donnent la possibilité d'employer la terre comme caution pour emprunter; expansion de l'irrigation, qui offre un énorme potentiel d'accroissement de la production; rôle essentiel de la finance rurale (y compris les services financiers fournis par des établissements non financiers) en tant que préalable à l'investissement agricole; nécessité d'assurer l'accès des producteurs ruraux aux marchés locaux et internationaux, d'améliorer les réseaux de transports ruraux, de fournir une meilleure information sur les marchés et de promouvoir la transformation locale des produits agricoles; complémentarité avec des initiatives régionales telles que le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA) et participation à l'élaboration des DSR • Lutte contre le VIH/sida dans le cadre du développement rural, au moyen de la réduction des inégalités entre les sexes, de l'éducation, de l'émancipation des communautés et de l'accroissement des revenus des familles rurales. • Nécessité d'un véritable partenariat avec les donateurs, allant au-delà du financement du développement et édifié dans le cadre d'une politique, d'une stratégie et d'un programme pilotés par le gouvernement.
Asie et Pacifique	<ul style="list-style-type: none"> • Pour réduire la pauvreté, il est indispensable de donner aux populations traditionnellement exclues les moyens de réaliser tout leur potentiel, et d'agir en priorité dans les zones défavorisées, telles que les hautes terres et les montagnes isolées, les zones côtières marginales et les zones arides où les pluies sont très irrégulières. • Les quatre grands axes de la stratégie sont les suivants: modifier les relations entre les sexes de façon à permettre aux femmes de posséder et de maîtriser des biens de production et de participer activement à la gestion des affaires communautaires; accroître la productivité des cultures vivrières de base dans les zones défavorisées, principalement au moyen de techniques agricoles durables; réformer les droits de propriété et les modes de faire-valoir des minorités marginalisées et des populations autochtones; renforcer les capacités des pauvres par la promotion de l'entraide, de l'accumulation locale et de l'acquisition de nouvelles compétences et technologies. • Autres axes: rôle de l'État dans la fourniture des services et promotion d'une croissance favorable aux pauvres; importance de la coopération Sud-Sud et nécessité d'apprendre en s'inspirant de l'exemple d'autres régions et des pays développés; importance des questions de mise en œuvre et en particulier nécessité de mettre au point et d'intégrer des indicateurs de suivi et de renforcer les capacités de suivi et d'évaluation des gouvernements.
Proche-Orient et Afrique du Nord	<ul style="list-style-type: none"> • Cette région a deux grandes contraintes: les contraintes naturelles et les contraintes institutionnelles. Les terres sont fragiles et la fertilité du sol diminue, l'eau est insuffisante et il y a de fréquents chocs climatiques (sécheresses et inondations). La distribution des terres est très inégale et les modes de faire-valoir ne sont pas garantis, les ressources communales sont pauvres et mal gérées, l'investissement public dans les infrastructures physiques et sociales en zone rurale est insuffisant, il y a une forte inégalité entre les sexes et les organisations de base et organisations de la société civile sont sous-développées. • Les quatre grands axes de la stratégie sont les suivants: autonomisation des ruraux pauvres; diversification des revenus; équité de l'accès aux ressources pour les femmes et les hommes; et gestion des ressources naturelles. • Il faut tenir compte de l'impact négatif des subventions agricoles versées par les pays industriels qui sont une contrainte importante limitant les possibilités de production et de commercialisation viables des petits paysans.
Europe centrale et orientale et NE	<ul style="list-style-type: none"> • L'agriculture de cette sous-région est en transition et des réformes institutionnelles sont nécessaires pour donner aux petits paysans un meilleur accès aux marchés, aux intrants, aux services financiers et à l'assistance technique. • La pauvreté rurale est particulièrement importante sur les hautes terres, parmi les ouvriers agricoles, les femmes, les personnes âgées et les minorités ethniques. • La stratégie de lutte contre la pauvreté rurale du FIDA a six grands axes: renforcement des capacités institutionnelles; établissement de liens entre l'agriculture et les marchés; accroissement de la productivité agricole; investissement dans l'économie rurale non agricole; amélioration de la gestion des ressources naturelles; et développement des services financiers ruraux. • On mettra l'accent sur les zones de montagne, le remembrement, les services financiers ruraux, l'accès aux marchés et les liens avec le secteur privé.

**Amérique latine et Caraïbes**

- Les politiques donnent la priorité à d'autres secteurs de l'économie et négligent les ruraux pauvres.
- La mondialisation a des effets négatifs sur les ruraux pauvres et les nouvelles possibilités qu'elle offre ne sont pas exploitées. Le FIDA devrait adapter sa stratégie à ces nouveaux défis, et travailler en partenariat avec d'autres institutions ainsi que, à l'échelon des pays, avec la société civile, le secteur privé et les ONG.
- Le FIDA élaborera de nouveaux instruments pour la lutte contre la pauvreté dans la région.
- Certains pays sont engagés dans un processus de décentralisation et le FIDA travaillera avec les nouvelles structures institutionnelles aux échelons local et régional.
- La fourniture des services doit tenir compte de la diversité de la population rurale et répondre aux demandes.
- Il est essentiel d'intégrer les considérations sexospécifiques dans toutes les activités.
- Il faut approfondir l'analyse des obstacles au commerce et en particulier des subventions agricoles versées par les pays de l'OCDE, ainsi que de l'impact de la crise financière sur les ruraux pauvres.

III. LA MISE EN ŒUVRE DU CADRE STRATÉGIQUE AU NIVEAU DES PAYS

29. Le Cadre stratégique et les stratégies régionales qu'il appuie orientent toutes les activités du FIDA. Toutefois, il s'agit de lignes directrices qui ne tiennent pas compte des considérations d'échelle: ils peuvent être mis en œuvre au moyen de programmes menés à différents niveaux, mais il y a une masse critique, c'est-à-dire qu'en dessous d'un certain niveau l'impact des programmes sur les bénéficiaires serait limité et leurs effets sur les institutions et les politiques seraient trop locaux et spécifiques, ce qui empêcherait le FIDA de jouer le rôle de catalyseur qui doit être le sien. Le budget projeté, à partir du niveau actuel d'environ 440 millions de USD en termes nominaux, serait d'environ 450 millions de USD aux prix de 1996.

30. La planification et l'exécution des programmes de pays sont les processus essentiels qui définissent l'échelle de la mise en œuvre du Cadre stratégique et des stratégies régionales, ainsi que l'allocation stratégique des ressources limitées dont le FIDA dispose, conformément aux lignes directrices ainsi définies. Le principal instrument employé pour cette planification et cette exécution à l'échelon national est l'exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP). Cet exposé définit le rôle stratégique du FIDA dans le domaine du développement rural et, en association avec les DSRP, développe le programme de concertation du FIDA avec les pays emprunteurs au sujet des politiques favorables aux pauvres; il définit l'appui du FIDA à l'allègement de la dette des pays pauvres très endettés, établit des liens entre l'allocation de ressources et les résultats, et définit le rôle de catalyseur du FIDA au niveau mondial, sur la base des besoins des ruraux pauvres dans les pays dans lesquels le FIDA intervient. Dans les sections qui suivent, nous examinerons de plus près ces différents processus.

A. Les exposés des options et stratégies d'intervention par pays

31. Le COSOP est un document stratégique qui définit les options du programme de pays dans le cadre du Cadre stratégique et de la stratégie régionale concernée. C'est un document stratégique et donc sélectif: il établit des priorités. Il décrit la pauvreté rurale et son contexte, les besoins, les possibilités et les contraintes de la lutte contre la pauvreté rurale, ce que les autres organisations (y compris les ONG) font et ont appris dans le domaine du développement rural, et les enseignements que le FIDA a tirés de ses précédents programmes d'investissement. Il définit des priorités de la lutte contre la pauvreté et de la stratégie de développement rural à laquelle souscrivent le gouvernement concerné, le FIDA et les autres partenaires éventuels, tels que les organisations de la société civile et les cofinanceurs. Il définit le rôle du FIDA et les possibilités d'alliances stratégiques. Il doit orienter la stratégie du FIDA de façon qu'elle soit adaptée à la politique du gouvernement définie dans le DSRP et, dans le cadre de son élaboration, le FIDA établit des partenariats avec d'autres intervenants. Il permet au FIDA de se positionner dans le débat entre les microinterventions et les macrointerventions, l'accent étant mis sur l'équité de l'**accès aux biens de production** et sur l'élaboration d'un cadre politico-institutionnel facilitant la lutte contre la pauvreté. Il définit aussi la position du FIDA dans le débat sur le cadre institutionnel, mettant l'accent sur l'autonomie locale, la décentralisation et la



participation, sur le **renforcement des capacités des pauvres et de leurs organisations** et sur le recensement des institutions avec lesquelles le FIDA peut établir des liens. C'est un document stratégique et donc tourné vers l'avenir, qui offre un cadre de planification à moyen terme pour **toutes** les activités du FIDA dans un pays (projets en cours, nouveaux projets et programmes, concertation, Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), règlement des arriérés, collaboration avec les ONG, dons d'assistance technique, ateliers, études, etc.). Il constitue en outre le cadre de la planification et de la structuration stratégique des différents types d'interventions menées par le Fonds dans un pays donné, c'est-à-dire l'ordre dans lequel sont mis en œuvre les innovations, les répliquions, les projets à échelle agrandie et les programmes à long terme, ainsi que leur importance relative.

32. On trouvera à l'appendice IV le plan type d'un COSOP; l'encadré 2 donne la liste des éléments essentiels du COSOP et l'encadré 3 montre comment les objectifs du Cadre stratégique ont été intégrés dans des COSOP récents.

Encadré 2: Dix caractéristiques des COSOP

1. Forte appropriation par le pays et accent sur le client, par le biais de liens clairs avec le DSRP.
2. Forte sélectivité stratégique.
3. Priorité de la lutte contre la pauvreté rurale.
4. Évaluation claire des résultats, tant microéconomiques que macroéconomiques, par pays, avec un programme précis de concertation.
5. Évaluation sans détour de la gouvernance et des institutions.
6. Auto-évaluation critique et apprentissage concret par l'expérience.
7. Exploitation des compétences spécifiques du FIDA.
8. Recensement complet des éventuels partenaires d'alliances stratégiques.
9. Liens précis avec le Cadre stratégique et les stratégies régionales.
10. Élaboration en partenariat avec les institutions locales afin de définir les problèmes et les priorités, ainsi qu'avec certains partenaires externes.

Encadré 3: Les COSOP à l'appui du Cadre stratégique

	Renforcement des capacités des pauvres et de leurs organisations	Accès aux ressources productives aux services financiers et aux marchés
République dominicaine	<ul style="list-style-type: none"> • Le FIDA doit appuyer l'éducation et la formation pour améliorer et renforcer les capacités des organisations sociales et de base des ruraux pauvres. • L'émancipation des ruraux pauvres et de leurs organisations de base est l'objectif ultime. En particulier, on cherchera à renforcer la participation des organisations de base aux programmes de décentralisation et aux activités des comités locaux de développement. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'innovation agricole sera appuyée par les investissements dans l'irrigation et le drainage à petite échelle, les ouvrages de conservation de l'eau et du sol et la mise en œuvre de technologies de pointe. Cela devrait faciliter la participation des groupes de paysans aux activités marchandes aux échelons local, national et régional. • Une formation professionnelle et une aide à la recherche d'emploi seront proposées, en particulier aux groupes de femmes.
Kenya	<ul style="list-style-type: none"> • La mise en œuvre du programme permettra aux communautés de s'approprier les interventions, au moyen de consultations à toutes les étapes et d'une maximisation de la contribution communautaire à chaque activité. • Le suivi et l'évaluation participatifs seront intégrés dans tous les projets. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le FIDA suivra de près l'évolution des politiques dans le secteur financier rural bancaire et non bancaire, afin de définir les activités qui pourraient être appuyées de façon viable pour donner aux ruraux pauvres accès à des services financiers. • Le FIDA cherchera à intégrer les petits producteurs pauvres dans l'économie marchande.

	Renforcement des capacités des pauvres et de leurs organisations	Accès aux ressources productives aux services financiers et aux marchés
République de Moldova	<ul style="list-style-type: none"> Le FIDA cherchera à institutionnaliser la participation des pauvres à la formulation des politiques de développement rural et agricole. La stratégie proposée est axée sur l'émancipation des ruraux pauvres, fondée sur la promotion des droits civils, la privatisation et le développement économique orienté vers le marché, ainsi que sur la création d'institutions de pauvres (associations d'épargne et de crédit, associations d'utilisateurs de l'eau et associations de producteurs). 	<ul style="list-style-type: none"> Les domaines essentiels pour la participation du FIDA à une concertation visant à favoriser les pauvres sont les suivants: accès des pauvres à la terre et à l'eau; création d'emplois résultant de la rationalisation de l'économie et de la diversification des activités rurales; et produits et services d'appui techniques, financiers et administratifs adaptés aux zones rurales. Le point de départ de la participation du Fonds à la concertation avec les autorités en faveur des pauvres devrait être une association à la mise au point du DSRP national.

33. Le FIDA a donné la priorité aux COSOP des pays dans lesquels il finance ou planifie des opérations multiples de façon à atteindre une masse critique, des pays ayant un environnement socioéconomique complexe ou des pays se trouvant dans des régions qui ont des difficultés particulières. Les COSOP ont été particulièrement utiles dans le cas des nouveaux États membres (même si le fait que le FIDA n'avait aucune expérience antérieure de ces pays a rendu le processus plus complexe) et des pays dans lesquels une évolution économique ou une réorientation politique majeure ont nécessité un réexamen de la stratégie du FIDA, ou encore dans les pays où le FIDA a voulu se repositionner en s'appuyant sur une analyse des résultats de son portefeuille de pays. Des COSOP ont été établis pour 76 des 118 pays pour lesquels le FIDA a approuvé des prêts (voir tableau 4).

Tableau 4: Liste des COSOP par division

AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE	AFRIQUE ORIENTALE ET AUSTRALE	ASIE ET PACIFIQUE	PROCHE-ORIENT ET AFRIQUE DU NORD	AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES
BÉNIN BURKINA FASO CAMEROUN CAP-VERT CONGO CÔTE D'IVOIRE GAMBIE GHANA GUINÉE MALI MAURITANIE NIGER NIGÉRIA SAO TOMÉ-ET-PRINCIPE SÉNÉGAL SIERRA LEONE TCHAD	BURUNDI COMORES ÉRYTHRÉE ÉTHIOPIE KENYA LESOTHO MADAGASCAR MALAWI MOZAMBIQUE OUGANDA RWANDA SWAZILAND TANZANIE, RÉPUBLIQUE-UNIE DE ZAMBIE ZIMBABWE	BANGLADESH BHOUTAN CAMBODGE CHINE INDE INDONÉSIE KIRGHIZISTAN LAOS MONGOLIE NÉPAL PAKISTAN PHILIPPINES R.P.D. DE CORÉE VIET NAM	ALGÉRIE DJIBOUTI ÉGYPTE GAZA ET CISJORDANIE JORDANIE LIBAN MAROC SOUDAN SYRIE TUNISIE TURQUIE YÉMEN <hr/> ALBANIE AZERBAÏDJAN/GÉORGIE BOSNIE-HERZÉGOVINE EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE GÉORGIE/AZERBAÏDJAN RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA	BOLIVIE BRÉSIL EL SALVADOR HAÏTI HONDURAS MEXIQUE PANAMA PÉROU RÉGION DES CARAÏBES RÉPUBLIQUE DOMINICAINE URUGUAY VENEZUELA
17	15	14	18	12

34. Les COSOP sont conçus comme un processus interne de gestion des connaissances et de planification stratégique, mais la concertation avec le gouvernement du pays concerné et les autres parties prenantes est essentielle pour leur efficacité et leur utilité. L'appropriation par le pays de la stratégie et du programme de réorientation des politiques est indispensable pour l'efficacité des programmes appuyés par le FIDA dans un pays et, à cet égard, le lien entre le processus d'élaboration du COSOP et le processus d'élaboration du DSRP est important. Les divisions ont appliqué diverses approches pour atteindre les objectifs stratégiques et de création de partenariats des COSOP (l'encadré 4 ci-dessous donne l'exemple d'une initiative prise par la Division Asie et Pacifique). En outre, depuis quelque temps le Conseil d'administration examine de façon sélective certains COSOP et cette expérience sera évaluée à la fin de 2002. Sur la base de l'évaluation, on prendra des décisions

concernant la conception des COSOP (processus et résultats) et le rôle du Conseil d'administration à cet égard.

Encadré 4: Les COSOP en Asie

En 1998, dans le cadre de l'élaboration des COSOP pour l'Inde et l'Indonésie, on a organisé des ateliers de "validation" afin d'obtenir l'avis de différentes parties prenantes (hauts responsables publics, militants d'ONG, universitaires, certains donateurs et les bénéficiaires eux-mêmes) sur le projet de COSOP.

L'objectif de cette consultation était essentiellement de placer le futur programme de prêt dans le cadre d'une alliance stratégique avec toutes les parties prenantes intéressées par la lutte contre la pauvreté. Leur participation active à ces ateliers a apporté une énorme contribution à l'amélioration des COSOP, si bien que ceux-ci sont devenus plus réalistes et conformes à la demande.

La concertation avec des donateurs ayant des idées similaires à celles du FIDA durant l'élaboration du COSOP et les ateliers a fourni une occasion d'édifier des alliances stratégiques avec ces donateurs en vue d'un travail de formulation de projets intéressants pour toutes les parties. La collaboration avec le Département du développement international (DFID) (Royaume-Uni) durant l'élaboration du COSOP et la mise au point ultérieure du Programme de développement des terres tribales du Bihar et du Madhya Pradesh en est une bonne illustration. Ce projet est le premier projet lancé en Inde à l'initiative du FIDA qui ait été cofinancé par le DFID. Le FIDA a commencé à collaborer avec le DFID pour la mise en œuvre du Programme d'appui à l'initiative nationale de microfinancement en Inde. Il a constaté que le fait d'élaborer les COSOP en étroite collaboration avec les différentes parties prenantes facilite la formation d'alliances stratégiques avec d'autres financeurs du développement, et il continuera d'employer ce processus pour l'élaboration des futurs COSOP.

35. Les COSOP sont formulés dans le cadre des stratégies régionales, de façon itérative; ils établissent un lien entre la stratégie sur laquelle sont fondées les opérations du FIDA dans un pays et la stratégie régionale; réciproquement, ils ont une influence sur l'évolution des stratégies régionales. En outre, ils sont explicitement et directement liés au Cadre stratégique.

B. Établissement d'un lien entre l'allocation des ressources et les résultats

36. Les COSOP aident le FIDA à prendre des décisions stratégiques au sujet de l'affectation des ressources aux différents pays, sous l'angle du Cadre stratégique et des stratégies régionales. À partir des différentes options envisageables pour lutter contre la pauvreté rurale, le FIDA et ses partenaires choisissent les interventions qui seront les plus "rentables", c'est-à-dire qui permettront le mieux d'atteindre les objectifs du Cadre stratégique. On trouvera dans l'encadré 5 des raisons plus précises pour lesquelles le Fonds doit se montrer sélectif dans sa stratégie. De plus, les recherches sur l'efficacité de l'aide montrent que l'aide ne peut stimuler la croissance que dans les pays qui appliquent de bonnes politiques et sont bien gérés. Les COSOP évaluent la qualité des politiques et du cadre institutionnel des pays du point de vue de la lutte contre la pauvreté et définissent le programme de transformation institutionnelle qui doit accompagner l'élaboration des programmes de pays de façon que l'aide du FIDA contribue efficacement à réduire la pauvreté rurale.

37. Pour concilier sa vocation d'institution universelle (qui prête à tous les pays membres en développement remplissant les conditions requises) et la nécessité d'être sélectif et d'avoir une orientation stratégique claire pour être efficace, le FIDA a élaboré un système à trois niveaux pour l'allocation des ressources³. Le premier niveau est la répartition des prêts à l'échelle régionale et, au sein de la région, une indication de la répartition par pays. Le deuxième niveau est celui des décisions effectives d'allocation prises dans ce cadre, sur la base de l'estimation, faite durant l'élaboration du COSOP, de l'efficacité probable des ressources employées pour lutter contre la pauvreté rurale dans le pays concerné. Le troisième niveau vise à faire en sorte que les projets soient conçus de façon à satisfaire un certain nombre de critères d'efficacité et de productivité.

³ Voir document CRR I/3/R.5.



Encadré 5: La nécessité d'une stratégie

Le FIDA doit appliquer une stratégie sélective pour plusieurs raisons:

- Les ressources disponibles pour des investissements à moyen terme et à des conditions très favorables sont rares, et les ressources pour des investissements aux conditions ordinaires sont coûteuses pour les emprunteurs.
- La mission du FIDA est exclusivement de lutter contre la pauvreté rurale, mais les besoins de cette lutte sont nombreux et importants.
- La communauté internationale se préoccupe de l'efficacité de la coopération pour le développement. Les effets sur le terrain sont au cœur des préoccupations du FIDA et il faut allouer les ressources aux objectifs et aux investissements qui permettront d'obtenir les résultats les plus satisfaisants. Chacun sait en outre que l'aide extérieure est surtout efficace dans les pays qui appliquent des politiques propices au développement et ont de bonnes institutions.
- Le FIDA est censé apporter une contribution importante à l'élaboration d'un corps complet et cohérent de connaissances concernant les stratégies de lutte contre la pauvreté rurale, sur la base de son expérience concrète. Toutefois, comme dans bien d'autres institutions, ses ressources humaines et budgétaires sont maigres comparées aux besoins du développement rural et à ses propres possibilités d'apprentissage.
- En tant qu'organisation orientée vers l'innovation, le FIDA doit préserver un environnement propice à l'élaboration continue de nouvelles approches de la lutte contre la pauvreté rurale. D'autre part, pour garantir l'efficacité de l'utilisation des ressources, il faut une orientation stratégique commune assurant la cohérence interne dont une institution internationale de financement doit faire preuve. En outre, comme le Fonds s'est lancé dans l'élaboration de programmes induits par la demande des clients, ce qui nécessite une grande flexibilité, il faut avoir un Cadre stratégique adapté. Pour gérer la flexibilité, il faut un Cadre stratégique cohérent.

38. **Les parts régionales et les parts indicatives par pays.** En 1999, le Conseil d'administration a approuvé la répartition géographique ci-après pour le programme de prêts du FIDA: 39,4% pour l'Afrique, 28,5% pour l'Asie, 17,0% pour l'Amérique latine, 7,1% pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord et 8% pour l'Europe orientale et les républiques issues de l'ex-Union soviétique⁴. Cela correspond à 36,77% pour les deux Divisions Afrique, 31,01% pour la Division Asie et Pacifique, 17,03% pour la Division Amérique latine et Caraïbes, et 15,19% pour la Division Proche-Orient et Afrique du Nord. Cette ventilation se fonde sur des indicateurs composites (qui combinent un indicateur de sécurité alimentaire, un indicateur intégré de pauvreté, un indicateur des besoins de base et la population agricole) reflétant les besoins.

39. À l'intérieur de ces parts régionales, les engagements de ressources stratégiques par pays des différentes divisions régionales se fondent sur les éléments suivants:

- ampleur de la pauvreté rurale (nombre de ruraux pauvres);
- acuité de la pauvreté rurale (indice du développement humain, production alimentaire et autres indicateurs);
- possibilité de collaboration avec d'autres donateurs;
- cadre politico-institutionnel du pays;
- volonté du gouvernement de lutter contre la pauvreté (indiquée par les résultats obtenus par les projets du FIDA en cours dans le pays);
- existence de possibilités d'investissement viables, avec des projets susceptibles d'être reproduits ailleurs et de générer des connaissances pour la formulation des politiques et programmes nationaux.

⁴ Voir document CRR I/3/R.5.



40. L'élaboration des COSOP est le processus employé à cet effet; il produit les documents sur lesquels se fondent les décisions d'allocation des ressources à des fins de planification, conformément à ces critères.

41. **Décisions effectives d'allocation des ressources: prêts axés sur les résultats.** Pour décider d'approuver un prêt et de déterminer le montant de ce prêt et la forme de son programme d'aide, le FIDA tient compte non seulement de la situation économique globale et des besoins de développement du pays destinataire, mais aussi d'un certain nombre de facteurs liés aux politiques et à la gouvernance qui ont une influence évidente sur la possibilité de traduire son aide en résultats effectifs et durables en matière de réduction de la pauvreté. Ces facteurs sont les suivants:

- i) existence d'une stratégie et d'un programme de réduction de la pauvreté rurale élaborés par le pays, efficaces et cohérents (par exemple un DSRP), comprenant des dispositions propres à garantir aux ruraux pauvres un accès aux ressources productives et à traiter les problèmes d'inégalité entre les sexes qui affectent les femmes pauvres et les personnes qui sont à leur charge;
- ii) existence de politiques économiques et sectorielles garantissant aux pauvres des transactions efficaces, fondées sur le marché, pour la vente de leurs produits et l'achat des biens et services dont ils ont besoin;
- iii) transparence et efficacité de l'allocation et de l'utilisation des ressources publiques (y compris l'aide extérieure); efficacité et respect des obligations redditionnelles des institutions et administrations publiques; et affectation de ressources publiques nationales suffisantes à l'appui de la stratégie et du programme national de lutte contre la pauvreté rurale;
- iv) mobilisation effective des institutions de la société civile et reconnaissance de leur rôle dans le processus de développement (et notamment existence d'un cadre juridique et réglementaire favorable);
- v) participation de toutes les catégories de pauvres (y compris les femmes et les minorités) aux processus locaux de planification du développement, d'allocation des ressources publiques et de gestion des services publics; et existence d'un cadre institutionnel qui donne un certain pouvoir aux pauvres et à leurs organisations;
- vi) respect des mécanismes traditionnellement employés par les pauvres pour préserver l'accès aux ressources naturelles et gérer ces ressources à l'échelon communautaire; et
- vii) engagement des États membres d'améliorer la gestion des affaires publiques.

42. Dans tous les pays, ces conditions seront réalisées à des degrés variables: il est peu probable que toutes soient satisfaites immédiatement dans la proportion voulue. Cela influe sur la nature et la portée des programmes du FIDA.

43. La question ne concerne pas uniquement l'état actuel de la gouvernance sous l'angle de la réduction durable de la pauvreté, mais aussi les possibilités d'améliorer l'environnement institutionnel pour réduire la pauvreté par une concertation avec les pouvoirs publics et par le développement d'institutions, ainsi que par l'élaboration et l'exécution de programmes. Il est impossible d'atteindre les objectifs du FIDA – réduire la pauvreté rurale, accroître la production vivrière et améliorer la nutrition dans les pays en développement – si les pays emprunteurs ne sont pas disposés à élaborer et à exécuter des stratégies et politiques de développement appropriées. Le FIDA est prêt à apporter sa contribution à l'élaboration de stratégies favorables aux pauvres et à aider les gouvernements à définir et à mettre en œuvre les transformations politico-institutionnelles nécessaires pour atteindre les objectifs économiques et sociaux plus généraux du développement rural. Enfin, l'appropriation par le pays bénéficiaire reste essentielle; le FIDA peut appuyer la volonté des États membres de renforcer leur gouvernance.



44. Il importe tout particulièrement de faire en sorte que les activités des programmes contribuent à renforcer les bases locales d'une bonne gestion des affaires publiques par la décentralisation et la participation des pauvres au fonctionnement des institutions locales. Le FIDA peut avoir une influence directe sur les politiques locales et les améliorations institutionnelles visant à émanciper les pauvres dans les domaines public, économique et social. Il est essentiel, pour que le FIDA engage des ressources à l'échelon d'un pays, qu'il y ait des perspectives concrètes d'une telle émancipation.

45. **Critères de productivité dans la conception des projets.** La plupart des parties prenantes sont aujourd'hui d'accord sur le fait que, si l'on veut éliminer durablement la pauvreté rurale, il faut que l'économie croisse et se développe. Cela nécessite une certaine stabilité macroéconomique et des modifications structurelles visant à faire en sorte que les investissements supplémentaires débouchent sur une croissance généralisée. Dans la plupart des pays en développement, où l'économie rurale représente une part importante de l'économie globale, cela signifie que la croissance doit intégrer le secteur rural et en particulier, le plus souvent, le secteur agricole. Pour obtenir un fort taux de croissance du secteur agricole, il faut déployer des efforts stratégiques importants (qui seront décrits dans la prochaine section), en comprenant clairement les différents effets des différents types d'investissements des agents publics et privés sur cette croissance.

46. Dans son programme de travail (les prêts et les dons pour la recherche agricole), le Fonds veille tout particulièrement à la diffusion parmi les petits paysans et les microentrepreneurs ruraux de technologies améliorées et appropriées, à la mise en œuvre de programmes d'investissement qui accroissent la production, en particulier de produits alimentaires énergétiques et peu coûteux, par unité de terre et de main-d'œuvre, et à la promotion d'activités rurales à forte intensité de main-d'œuvre qui peuvent améliorer la qualité ou l'efficacité des intrants servant à la production, au stockage ou à la transformation des produits agricoles.

47. Tenant dûment compte de ses critères au niveau des pays et du principe de la viabilité économique des projets, le FIDA donne la priorité à des activités qui:

- i) entraînent une augmentation importante de la production de céréales et autres denrées de base, y compris les produits de l'élevage et de la pêche, destinés à la consommation humaine directe dans le pays producteur;
- ii) apportent le plus d'avantages aux petits paysans et aux paysans sans terre. Normalement, le FIDA ne finance pas de projets ou programmes dont l'impact global sur la distribution des revenus est négatif, c'est-à-dire qui n'apportent pas des avantages proportionnellement plus élevés aux catégories les plus pauvres de la population;
- iii) induisent un accroissement des ressources nationales affectées à l'agriculture et améliorent les capacités du pays d'organiser le secteur rural et de mobiliser la population rurale; et
- iv) stimulent le commerce intérieur et extérieur de produits alimentaires ou d'autres formes de coopération économique entre pays en développement dans le domaine de la production vivrière.

C. Le travail en partenariat

48. Le partenariat est une approche qui permet au FIDA de mettre en œuvre plus efficacement son Cadre stratégique, d'accroître l'impact de ses programmes et de jouer son rôle de catalyseur. Le Fonds travaille en partenariat de trois manières: participation à des processus de coordination entre les différentes parties prenantes; partenariats programmatiques avec d'autres acteurs du développement rural; et cofinancement de projets et de programmes.

49. **Processus de coordination entre les différentes parties prenantes.** Ces dernières années, trois instruments de coordination ont été introduits: le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au



développement (UNDAF), le Cadre de développement intégré (CDI) et le DSRP. L'UNDAF est l'instrument interne servant à planifier et coordonner l'appui du système des Nations Unies aux États membres pour le suivi des conférences mondiales dans lesquelles des objectifs internationaux de développement ont été définis, le tout intégré par le principe du droit au développement. Le CDI a été élaboré par la Banque mondiale en tant que processus de gouvernement visant à formuler un cadre global (couvrant tous les aspects de la vie humaine) pour le développement d'un pays. Le troisième processus, qui est peut-être le plus important, est l'élaboration du DSRP, qui a été défini ces dernières années comme étant un processus géré par le gouvernement, appartenant au pays, pour élaborer et exécuter une stratégie de réduction de la pauvreté.

50. Le processus d'élaboration des DSRP progresse rapidement (en termes tant quantitatifs que qualitatifs): 32 pays ont déjà un DSRP intérimaire approuvé par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), six pays ont déjà un DSRP complet et plus de 15 pays sont en train d'élaborer un DSRP intérimaire. Comme on pouvait s'y attendre, la mise en œuvre du principe du DSRP a été facilitée par les liens établis entre l'élaboration du DSRP et l'accès aux ressources provenant de l'Initiative pour le désendettement des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE), de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du FMI, des crédits d'appui à la réduction de la pauvreté de la Banque mondiale et des dons d'appui à la réduction de la pauvreté de l'Union européenne.

51. En partenariat avec les différentes parties prenantes dans le cadre de processus pilotés par les gouvernements, le FIDA veut soutenir ces initiatives. Toutefois, compte tenu des limites de ses ressources humaines et financières et des difficultés pratiques qui l'empêchent de participer à des processus de longue haleine basés dans les pays, il a dû faire des choix. Sur le plan théorique, il considère que l'UNDAF, le CDI et le DSRP se renforcent mutuellement: i) l'UNDAF, étayé par les ODM, définit les objectifs stratégiques du système des Nations Unies; ii) les CDI définissent un cadre global à long terme pour le développement d'un pays; et iii) les DSRP définissent la stratégie à court et à moyen terme visant expressément à réduire la pauvreté et établit un lien entre les priorités et les ressources disponibles. À l'évidence, ces trois processus sont complémentaires et les ODM sont essentiels dans les trois.

52. Le FIDA appuie ces trois processus mais, du point de vue des principes et de l'efficacité, le défi est toujours de mobiliser et de répartir les ressources nécessaires non seulement pour lancer ces processus, mais aussi pour les faire perdurer. Par conséquent, d'un point de vue stratégique, la participation du FIDA au processus d'élaboration des DSRP est prioritaire.

53. En dehors de ces cadres mondiaux, d'autres formes de partenariats plus spécifiques sont en gestation. On peut mentionner en particulier le NPDA, initiative très importante prise l'année dernière par les Présidents de l'Algérie, de l'Égypte, du Nigéria, du Sénégal et de l'Afrique du Sud. Le FIDA appuiera activement le NPDA et en particulier les programmes sur lesquels il débouchera.

54. **Partenariats fondés sur des programmes.** Le Fonds profite de différentes possibilités pour édifier des partenariats stratégiques. Le travail d'élaboration des stratégies de pays, piloté par l'État membre emprunteur, offre un cadre pour l'échange de données d'expérience et de visions stratégiques et pour l'élaboration d'une base de coopération avec d'autres bailleurs de fonds. La planification et le suivi participatifs des projets placent les clients ultimes, c'est-à-dire les ruraux pauvres et leurs organisations, au centre du partenariat. La participation d'ONG à la réalisation de projets d'investissement élargit le front stratégique en y englobant la société civile et permet de développer l'échange de connaissances et de renforcer la participation. Les chercheurs et les centres de recherche appuyés par des dons d'assistance technique élaborent des connaissances techniques et des compétences de gestion et les diffusent parmi les ruraux pauvres. Enfin, là où l'alliance réussit à s'étendre au secteur privé, la fourniture des services peut devenir une affaire commerciale viable. Ces partenariats favorisent la cohérence des politiques, la coordination de l'action et l'optimisation de

l'emploi des ressources locales ainsi que, dans certains cas, la mobilisation de ressources additionnelles sous forme de cofinancements. Dans l'encadré 6, nous mentionnerons quelques exemples régionaux de partenariats. La question clé est la suivante: comment le Fonds peut-il élargir continuellement la portée de ces initiatives de création de partenariats stratégiques?

Encadré 6: Partenariats à l'échelle régionale

La Division Afrique de l'Ouest et du Centre s'est partagée avec la Banque mondiale le travail d'élaboration de stratégies sectorielles dans les domaines suivants: création de capacités pour les organisations rurales de base; gestion décentralisée de la création d'infrastructures de production, de commercialisation et sociales; et développement de systèmes de finances rurales. Dans un premier temps, cette stratégie vise la Guinée et le Ghana et, plus tard, on y intégrera le Burkina Faso, la Gambie, le Mali, le Sénégal et le Tchad, dans le but de monter des opérations conjointes.

La Division Afrique orientale et australe collabore avec la Banque mondiale et la Communauté économique européenne (CEE) "plate-forme", dans le but de renforcer les capacités locales de développement rural et d'élaboration des politiques et des programmes.

La Division Amérique latine et Caraïbes pilote la réalisation d'un modèle pour la fourniture, par le secteur privé, de services d'appui à la production dans le cadre de projets d'investissement financés par le FIDA.

55. Les divisions régionales ont des réunions périodiques avec leurs partenaires stratégiques "externes", tant sur le terrain qu'au siège (par exemple les réunions entre les deux Divisions Afrique et l'Agence des États-Unis pour le développement internationale (USAID)); dans certains cas, cette concertation a été officialisée par des réunions annuelles sur la base d'un programme mondial ou régional (par exemple la réunion annuelle entre la Division Afrique de l'Ouest et du Centre et la Coopération française). Cela a permis d'échanger une foule de données d'expérience et de points de vue sur les politiques à mener. Dans certains cas, ces réunions ont aussi suscité des cofinancements, même si le cofinancement n'est pas l'objectif direct ni unique des partenariats stratégiques.

56. Le partenariat avec des donateurs bilatéraux va au-delà du cofinancement et intègre la fourniture de ressources à des fonds d'affectation spéciale par certains donateurs pour l'exécution d'études et d'examens. L'Irlande, l'Italie, le Japon, la Norvège et la Suisse ont collaboré avec le FIDA à divers programmes concernant par exemple l'intégration des considérations sexospécifiques, la microentreprise, la recherche ou la création de capacités locales, en alimentant des fonds d'affectation spéciale. On s'efforce de mettre en place des fonds d'affectation spéciale programmatiques pour appuyer pendant plusieurs années la gestion des connaissances, le plaidoyer et les activités de renforcement de l'impact dans certains domaines du programme liés au Cadre stratégique.

57. Le FIDA attache aussi une grande importance à ses partenariats avec d'autres institutions financières internationales (IFI), qui peuvent être non seulement des cofinanceurs ou des institutions coopérantes, mais aussi des partenaires pour la gestion des connaissances et la concertation avec les gouvernements, et peuvent reproduire des innovations éprouvées. À cet égard, la collaboration avec la Banque mondiale a pris une nouvelle orientation en 2001. Avec l'initiative de partenariat rural Banque mondiale-FIDA, les deux institutions ont construit les fondations nécessaires pour un certain nombre d'activités conjointes allant de cofinancements à l'échelle d'un pays à l'appui au processus d'élaboration des DSRP ou à des études thématiques, en passant par le plaidoyer en faveur du développement rural à l'échelle mondiale.

58. La coopération avec le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a aussi pris une orientation très opérationnelle. Dans divers pays, le FIDA s'est allié avec ces organisations pour renforcer la sécurité alimentaire des ménages dans les zones rurales marginalisées et dans les groupes cibles



particulièrement vulnérables. À la Conférence de Monterrey sur le financement du développement, le FIDA, la FAO et le PAM, ainsi que la Banque mondiale, ont organisé une table ronde sur le thème de la réduction de la pauvreté et de la faim: rôle critique du développement rural, alimentation et agriculture.

59. La décision du FIDA d'accueillir la Coalition populaire pour éliminer la faim et la pauvreté et le Mécanisme mondial de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification a été inspirée par cette idée que le Fonds doit être un partenaire de premier plan dans les alliances stratégiques fondées sur la connaissance dans les domaines dans lesquels il est particulièrement compétent.

60. **Cofinancement.** Pour le Fonds, la création de partenariats stratégiques a des objectifs beaucoup plus larges que le cofinancement et vise notamment à échanger des connaissances et à promouvoir l'adoption de stratégies complémentaires, comme nous l'avons vu plus haut. Toutefois, le cofinancement *est* d'une importance stratégique pour démultiplier les ressources dont le FIDA dispose en propre et est donc considéré comme un résultat concret d'un partenariat efficace. Le FIDA n'est que trop conscient de la maigreur de ses propres ressources face à l'ampleur et à l'acuité de la pauvreté rurale. Il a donc élaboré un ensemble d'objectifs pour sa stratégie de cofinancement (voir encadré 7).

Encadré 7: Les objectifs de la stratégie de cofinancement du FIDA

- Les objectifs communs des différentes approches et mécanismes de cofinancement sont d'élargir le champ d'application des projets, de s'appuyer sur les ressources d'autres institutions et donc, implicitement, sur la stratégie et les politiques, et d'assurer la pérennité des projets après la fin de l'intervention du FIDA.
- Les objectifs stratégiques spécifiques sont les suivants:
 - i) cofinancement de projets lancés à l'initiative du FIDA: mobiliser des ressources additionnelles à l'appui d'approches novatrices mises au point par le FIDA;
 - ii) cofinancement de projets lancés par d'autres IFI: collaborer avec d'autres IFI dans le cadre de projets lancés à leur initiative et, ce faisant, influencer la conception des projets et réduire les frais d'élaboration de programmes du FIDA;
 - iii) cofinancement conjoint: financer simultanément et au prorata toutes les activités de projet afin d'élaborer un projet vraiment conjoint;
 - iv) cofinancement parallèle par activité ou par secteur: chaque bailleur de fonds choisit les activités ou secteurs qui doivent être appuyés par ses ressources, ce qui lui permet de faire valoir ses compétences spécifiques dans un projet commun;
 - v) cofinancement séquentiel: faire financer par un autre bailleur de fonds la poursuite d'un projet après la fin de l'intervention du FIDA pour assurer la pérennité des activités.
- L'obtention de cofinancements de différents bailleurs de fonds a aussi une importance stratégique:
 - i) Le cofinancement permet de profiter des ressources dont disposent des partenaires externes et d'influencer leur stratégie de programmation et leurs objectifs directeurs; et
 - ii) Le cofinancement apporté par les gouvernements, les bénéficiaires ou d'autres acteurs locaux contribue à la durabilité des projets.

61. Les ressources dont dispose le FIDA ont suscité d'importants cofinancements. Depuis sa création, le coût total des investissements appuyés par le FIDA a atteint 21,4 milliards de USD, dont 34% ont été financés par lui-même, 36% par des ressources internes et 30% par des cofinanceurs. Derrière ces moyennes mondiales, il y a d'importantes différences selon les divisions régionales, comme on peut le voir au tableau 5.

Tableau 5: Ventilation du financement par région – 1978-2001
(millions de USD)

Région	F DA	% du coût des projets	ofinancement	% du coût des projets	Ressources nationales	% du coût des projets	oût des projets
Afrique de l'Ouest et du Centre	1 284,6	38,4	1 268,8	37,9	794,9	23,7	3 348,3
Afrique orientale et australe	1 294,6	43,2	1 064,5	35,5	638,8	21,3	2 997,9
Asie et Pacifique	2 383,2	31,9	1 897,6	25,4	3 183,0	42,6	7 463,8
Amérique latine et Caraïbes	1 169,8	42,6	760,6	27,7	813,6	29,7	2 744,0
Proche-Orient et Afrique du Nord	1 203,4	25,0	1 418,1	29,5	2 191,5	45,5	4 813,0
Total	5	4	409	0 0	2 8	5	2

62. Sur la période 1978-2001, le montant total des cofinancements a atteint 6,4 milliards de USD, dont 5,1 milliards (80%) ont été apportés par des donateurs multilatéraux et 1,1 milliard (17%) par des donateurs bilatéraux (voir tableau 6). Les ONG ont apporté une contribution totale de 30,2 millions de USD (0,5%). Les entreprises privées ont apporté 7,2 millions de USD. Les ressources internes, provenant de l'État, d'établissements financiers nationaux, des bénéficiaires eux-mêmes et d'autres sources, ont apporté le solde, soit 7,6 milliards de USD. Le montant total des arrangements de cofinancements externes conclus en 2001 était de 270,3 millions de USD (dont 42,7 millions de USD doivent provenir de cofinanceurs qui ne sont pas encore identifiés).

Tableau 6: Cofinancement, par cofinancier et par type de financement
(en millions de USD)

ofinancier T pe	rojets lancés par des institutions coopérantes			rojets lancés par le F DA			Ensem le des projets					
	9 8-200	998-2000	200	9 8-200	998-2000	200	9 8-200		998-2000		200	
							% du Total	% du Total	% du Total			
Bilatéral	613,6	20,1	0,0	459,6	78,7	16,9	1 073,3	17	98,8	14	16,9	6
Multilatéral	3 517,1	278,4	52,0	1 609,2	211,8	151,1	5 126,3	80	490,2	71	203,1	75
ONG	11,9	2,7	0,0	18,3	2,5	0,4	30,2	0	5,2	1	0,4	0
Secteur privé	0,0	0,0	0,0	7,2	0,0	7,2	7,2	0	0,0	0	7,2	3
À déterminer	57,4	37,0	0,0	115,2	54,5	42,7	172,6	3	91,5	13	42,7	16
Total	4 200	8 2	52 0	2 209 5	4	2 8	409	00%	85 8	00%	2 0	00%

63. Le principal cofinancier multilatéral est toujours la Banque mondiale. En 2001, la Banque africaine de développement (BAfD) est aussi devenue un partenaire majeur, en particulier dans la région Afrique orientale et australe, où elle a apporté près de la moitié du total des cofinancements. La Banque mondiale est le principal cofinancier dans toutes les régions sauf la région Amérique latine et Caraïbes, où la Banque interaméricaine de développement (BID) a apporté près de 60% du cofinancement multilatéral.

64. La collaboration et le cofinancement avec des agences bilatérales intéressent toutes les régions géographiques. L'Allemagne est le principal cofinancier bilatéral, en particulier dans les régions Asie et Pacifique et Proche-Orient et Afrique du Nord. En Afrique de l'Ouest et du Centre, la France a apporté près de la moitié des cofinancements bilatéraux; la Belgique a fourni plus de 30% du cofinancement bilatéral dans la région Afrique orientale et australe et les Pays-Bas et le Venezuela ont apporté chacun plus de 40% des cofinancements bilatéraux dans la région Amérique latine et Caraïbes. Entre 1998 et 2000, la collaboration avec le Royaume-Uni s'est considérablement développée en raison du cofinancement de deux projets en Inde et d'un programme au Malawi.



65. En matière de cofinancement, le FIDA obtient de meilleurs résultats certaines années que d'autres et avec certains partenaires qu'avec d'autres. Le cofinancement n'est pas encore toujours le point fort de la création de partenariats stratégiques et le Fonds doit continuer de travailler à améliorer sa stratégie de cofinancement.

D. Investissements stratégiques dans le développement agricole pour accroître la productivité

66. Les différents éléments d'une stratégie de développement agricole (décrite plus en détail à l'appendice V) sont les suivants:

Diversité du secteur agricole. Dans de nombreux pays en développement, l'agriculture est en transition, c'est-à-dire que l'agriculture de subsistance et l'influence de l'État cèdent la place à une agriculture moderne bien intégrée dans les marchés et ayant accès à des technologies de pointe. Toutefois, le secteur agricole se compose de différents types d'exploitations plus ou moins avancées dans le processus de transition et qui n'ont pas les mêmes besoins en matière d'aide publique: fermes commerciales; petites exploitations familiales; fermes de subsistance, souvent gérées par des femmes; et agriculture à temps partiel, qui est essentiellement féminine.

Les moteurs du développement agricole futur. L'histoire du développement a montré que l'agriculture était un important facteur de croissance dans les pays pauvres. La fourniture publique d'eau d'irrigation et de nouvelles technologies a été le principal moteur de la croissance de l'agriculture. Toutefois, en raison de la mondialisation, de l'évolution des marchés des technologies et du rôle nouveau du secteur privé, la croissance agricole peut trouver de nouveaux moteurs.

- i) Le transport et le commerce sont des facteurs de croissance les plus importants de l'économie rurale.
- ii) Les investissements publics dans la recherche agricole restent essentiels pour obtenir des gains de productivité.
- iii) La biotechnologie offre de nouvelles possibilités d'expansion de l'agriculture, mais il faut tenir compte des considérations de sécurité, d'acceptabilité par la société et de préservation de la biodiversité.
- iv) La croissance rapide de la demande de produits de forte valeur offre une nouvelle voie à l'expansion de l'économie rurale.
- v) Les entrepreneurs privés doivent jouer un rôle important dans la croissance et la création d'emplois en milieu rural en développant les débouchés et la fourniture d'intrants modernes. Les industries rurales jouent un rôle important dans le développement économique et la réduction de la pauvreté. Moyennant un développement suffisant des infrastructures et des institutions, on voit apparaître des entrepreneurs ruraux parmi les paysans, les commerçants, les artisans et les ouvriers agricoles sans terre. Il faut assurer l'égalité des chances des petites entreprises rurales.
- vi) Les technologies de l'information et de la communication apportent des renseignements sur les marchés et les prix, les possibilités d'emploi, les techniques de production, les épidémies, les droits et les services sociaux; elles réduisent l'incertitude et permettent de mieux gérer les risques et elles établissent des liens entre les producteurs et les marchés.
- vii) L'accroissement de la participation des travailleurs ruraux à des activités rémunératrices stimule la croissance de l'économie rurale et fait reculer la pauvreté. Le développement de la mobilité, dû aux transports, à la formation, à la réglementation du travail et à la formation, favorise cette évolution.



L'accroissement de la productivité agricole. Les actions qu'il faudra entreprendre pour accroître la productivité agricole sont les suivantes:

- i) Définir le rôle du secteur public: l'intervention de l'État dans l'économie rurale a souvent été improductive et les programmes menés par le secteur public inefficients. Pour l'avenir, il faudra mieux cibler les investissements, de façon à ce que les investissements publics servent à fournir des biens et des services publics et non privés.
- ii) Renforcer les capacités institutionnelles: la productivité de l'agriculture dépend non seulement des technologies mais aussi des institutions. Il faut apporter un appui à plus long terme à des systèmes diversifiés de diffusion des connaissances agricoles.
- iii) Partenariats entre le secteur public et le secteur privé: il ne peut y avoir de développement sans partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Le secteur public définit le programme et le cadre, mais on peut accroître l'efficacité et l'efficacé de la mise en œuvre en y associant des institutions du secteur privé (ONG, fournisseurs d'intrants privés, entreprises agroindustrielles et organisations de producteurs).
- iv) Participation des utilisateurs et renforcement des capacités locales: la décentralisation peut accroître l'efficacité, l'efficacité et la viabilité des investissements. Il faut associer à la formulation des politiques et à la fourniture des services les organisations de producteurs et les associations communautaires rurales (en particulier les associations de femmes).
- v) Améliorer les bases techniques: pour pouvoir accéder aux technologies les plus modernes, il faut créer des réseaux de recherche et de vulgarisation reliant les systèmes nationaux et internationaux et le secteur privé.
- vi) Mécanismes souples et participation efficace des utilisateurs pour répondre aux besoins et initiatives locaux. Des mécanismes trop rigides seront peu efficaces.
- vii) Prise en compte des besoins et des possibilités non agricoles: les petites exploitations ne sont pas toujours viables et les programmes agricoles ont souvent été myopes. Il faut investir pour répondre aux besoins plus généraux des habitants des zones rurales et faciliter l'abandon de l'agriculture par une partie des paysans lorsque cela est souhaitable.
- viii) Amélioration des systèmes de suivi et d'évaluation.

E. Plaidoyer pour une transformation des institutions favorable aux pauvres

67. **Les progrès de la réforme.** Au cours de la dernière décennie, la plupart des pays en développement ont fait beaucoup de progrès en matière de réforme des politiques et des institutions:

- i) Les marchés intérieurs des intrants et des extrants ont été libéralisés dans de nombreux pays.
- ii) Un cadre pour la réduction des interventions étatiques dans le commerce international des produits agricoles a été adopté, mais la libéralisation est loin d'être achevée. Il convient que les pays en développement libéralisent leurs propres politiques commerciales et il faut promouvoir le commerce régional.
- iii) Les distributions de crédits bonifiés ont diminué.
- iv) Le fonctionnement du marché foncier s'est amélioré.

68. Malgré les progrès accomplis, le programme de réforme n'est pas encore arrivé à son terme. Dans certains pays, la réforme est lente ou soulève des difficultés politiques, et certaines réformes sont très complexes sur le plan technique. Les gouvernements continuent d'évaluer leurs politiques en fonction de leurs effets sur l'agriculture et ne considèrent pas encore que la lutte contre la pauvreté rurale doit être la priorité stratégique. Par conséquent, même des gouvernements ouverts à la réforme



peuvent adopter des mesures qui stimulent la croissance de l'agriculture mais ne contribuent pas beaucoup à faire reculer la pauvreté rurale. La poursuite de la réforme des politiques et des institutions, visant à créer un environnement institutionnel favorable aux pauvres, comme le prévoit le consensus de Monterrey, est donc un des grands axes du Cadre stratégique.

69. **Le programme du Cadre stratégique en matière de réforme des politiques.** L'expérience a montré qu'il est indispensable, pour stimuler la croissance et réduire la pauvreté, ainsi que pour assurer le succès des activités de développement rural, d'avoir un cadre institutionnel et une politique macroéconomique appropriés. Il faut à la fois parachever les réformes des politiques traditionnellement prônées et s'attaquer à de nouveaux problèmes, en tenant compte des sexospécificités (voir appendice VI pour plus de précisions). En particulier, il faut:

- i) Promouvoir la libéralisation du commerce international et appuyer le travail de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans des domaines comme la réduction des droits de douane et l'amélioration de l'accès aux marchés, principalement au moyen de partenariats pour le plaidoyer.
- ii) Poursuivre la réforme des politiques intérieures. Le programme de libéralisation appelle d'autres réformes importantes des politiques rurales et agricoles des pays en développement. Trois questions essentielles se posent à de nombreux pays en développement: i) la révision des politiques visant à maintenir le prix des produits alimentaires à un niveau très bas, accompagnée de la mise en place de filets de sécurité sociale; ii) la promotion de marchés efficaces et la privatisation des entreprises paraétatiques; et iii) la facturation de l'eau, dans le but d'encourager une utilisation plus efficace de cette ressource;
- iii) L'élaboration d'un cadre institutionnel efficace. Les bonnes institutions publiques se caractérisent par la transparence, le respect des obligations redditionnelles, l'attention aux besoins des clients, des mécanismes de contrôle appropriés, des méthodes participatives et un souci pour les intérêts des plus démunis.
- iv) La décentralisation. Il faut que les gouvernements élaborent des systèmes décentralisés et définissent et mettent en œuvre des actions visant à faire de la décentralisation une réforme réelle du système de gouvernance. À cet effet, il faut renforcer les capacités administratives, transférer non seulement les responsabilités **mais aussi** les pouvoirs, renforcer le respect des obligations redditionnelles et préserver les économies d'échelle pour certaines fonctions étatiques. Le rôle des ruraux pauvres, et en particulier des femmes rurales, ainsi que de leurs organisations, dans la planification et l'exécution d'un programme de décentralisation des pouvoirs publics et du développement est une des préoccupations majeures du FIDA.
- v) Promouvoir la finance rurale. Pour stimuler l'esprit d'entreprise, il est indispensable d'offrir des services financiers efficaces et économiques. Les familles ont besoin de mécanismes d'épargne et d'assurance sûrs, et les entrepreneurs ruraux ont besoin de différents types de crédits pour pouvoir saisir les occasions d'investissement qu'offre le marché. De nombreux programmes de microcrédit sont en partie subventionnés, mais cela peut se justifier dans le cadre de la lutte contre la pauvreté du fait que ces programmes s'adressent à des clients pauvres qui n'ont pas accès à d'autres sources de financement structurées. La stratégie d'aide à la mise en place de systèmes de finance rurale comporte trois étapes. La première concerne les politiques macroéconomiques et le cadre juridique et réglementaire. La deuxième concerne les activités de création d'institutions (formation, assistance technique et élaboration de modalités et de systèmes), au moyen d'instruments autres que des crédits, notamment de dons. La troisième consiste à mettre en œuvre une approche novatrice de l'épargne, en n'offrant



de lignes de crédit qu'aux établissements compétents dont l'action est entravée par le manque de liquidités.

- vi) La réforme agraire dans les pays dans lesquels la distribution des terres est inéquitable. Dans certains pays, la propriété foncière est très inégale. Une distribution plus uniforme de la terre peut avoir des effets positifs sur l'harmonie sociale et la productivité et contribuer à faire diminuer la pauvreté. Récemment, la réforme agraire est devenue une question majeure dans de nombreux pays dont les gouvernements cherchent des modèles efficaces pour redistribuer la terre sans compromettre la sécurité des droits de propriété. Plusieurs pays ont expérimenté des programmes de réforme agraire gérés par les communautés. Dans le cadre de ces programmes, des groupes de paysans sans terre négocient directement avec les propriétaires fonciers disposés à vendre leurs terres puis, appuyés par des crédits et par des investissements d'infrastructure publics, cherchent à mettre en place une structure d'agriculture familiale étayée par des organisations communautaires fortes.
- vii) La transformation du secteur agricole dans les pays en transition. Dans le secteur rural, la transformation des économies planifiées en économies de marché a donné des résultats mitigés. Plusieurs pays ont fait beaucoup de progrès dans la libéralisation des marchés des intrants et des extrants et ont facilité la transformation des fermes collectives, communales ou d'État généralement inefficaces en une structure plus hétérogène composée d'exploitations familiales, de sociétés d'exploitation agricole et de coopératives plus petites et plus efficaces. Toutefois, dans de nombreux pays, la transformation est loin d'être achevée. Certaines des terres les plus fertiles du monde se trouvent dans des pays où la réforme de l'agriculture n'a pas encore permis de réaliser tout leur potentiel de production. Il faut aussi régler les problèmes de la perte des débouchés traditionnels et de la difficulté de l'accès à des marchés nouveaux.

70. Une approche pragmatique de la concertation en vue de la transformation des institutions. Le programme de réforme des politiques et des institutions est complexe et les progrès peuvent être lents. On a tendance à surestimer l'aptitude des gouvernements à parachever des réformes. Pour avoir des chances de réussite, il est essentiel d'être sélectif, c'est-à-dire de bien choisir les objectifs fondamentaux de la transformation des politiques, de mettre en œuvre les réformes dans le bon ordre et d'édifier des partenariats avec des organisations dont l'action se place davantage sur le plan de la formulation des politiques. L'appropriation nationale de la définition et de la planification de l'exécution du programme de transformation des institutions est cruciale.

F. Appuyer le désendettement des pays pauvres très endettés

71. Le FIDA participe à l'Initiative PPTE pour un coût nominal projeté de 440 millions de USD, dont 107 millions pourraient venir à échéance durant la période de la sixième reconstitution, qui correspond à la période de pointe de l'Initiative⁵. Cette initiative devrait offrir à 37 pays à bas revenu une stratégie viable pour ramener leur dette à un niveau supportable. Jusqu'à présent, 24 pays ont rempli les conditions nécessaires pour bénéficier du désendettement, mais une grande partie des autres pays sont des pays en conflit ou ayant de lourds arriérés de dette, ce qui pourrait retarder le moment auquel ils pourront en bénéficier.

⁵ On trouvera des renseignements plus récents dans le document EB 2002/75/R.14.



72. Pour faciliter le désendettement des PPTE, il faut agir sur plusieurs facteurs (voir l'appendice VII pour une liste plus complète), dont les plus pertinents pour le FIDA sont les suivants:

- i) application de politiques économiques bien conçues, propices à la création d'un environnement favorable à la croissance et à la réduction de la pauvreté;
- ii) stabilité politique, paix et prévention des conflits;
- iii) existence d'institutions chargées de l'élaboration des politiques qui fonctionnent de façon satisfaisante et sont responsables, ce qui devrait favoriser l'élaboration et l'application de politiques bien conçues, et importance de la gouvernance, de la responsabilisation du secteur public et de la transparence;
- iv) mise en œuvre de programmes ambitieux de réduction de la pauvreté, englobant la lutte contre des catastrophes naturelles ou des problèmes de santé publique tels que l'épidémie de VIH/sida;
- v) assouplissement des mesures protectionnistes qui limitent l'accès aux marchés d'exportation;
- vi) élargissement et diversification de la production et des exportations des PPTE, qui sont très tributaires de quelques produits primaires, si bien qu'ils sont particulièrement vulnérables en cas de chocs externes et de détérioration des termes de l'échange (il faut stimuler la croissance des exportations pour renforcer la capacité de remboursement des PPTE); la diversification de l'agriculture doit faire partie de cette stratégie; et
- vii) fourniture de ressources financières additionnelles assorties de conditions très favorables. L'un des principes fondamentaux de l'Initiative est qu'il faut accroître le financement extérieur du développement, et non le limiter au montant du désendettement.

73. Bon nombre de ces questions ont une importance stratégique pour le FIDA et ce n'est qu'en participant au processus de planification et d'exécution des DSRP, ce qui favorise la synergie entre les DSRP et les COSOP et l'intégration de ses activités dans les programmes de réduction de la pauvreté, qu'il pourra contribuer à régler les problèmes mentionnés plus haut.

74. Pour relever ce défi, il faut renforcer les processus liés aux DSRP, notamment en ce qui concerne les aspects suivants:

- i) Il faut trouver le bon compromis entre la rapidité et la qualité.
- ii) Il faut prêter plus d'attention à la création de capacités institutionnelles pour que les organisations de la société civile puissent jouer leur rôle.
- iii) Le rôle essentiel du développement agricole dans la lutte contre la pauvreté est négligé dans de nombreux DSRP.
- iv) Le programme de transformation des politiques, des institutions et des organisations est mal défini.
- v) Les DSRP mettent l'accent sur le moyen terme et ne tiennent pas suffisamment compte de l'exécution à long terme.
- vi) Les DSRP ne prévoient pas suffisamment de mesures palliatives au cas où la croissance ou l'évolution des recettes serait inférieure aux prévisions.
- vii) Il faut veiller à ce que la mise en œuvre de l'Initiative PPTE ne compromette pas les améliorations générales de la gestion des dépenses publiques.
- viii) Il faut faire des recherches spécifiques afin de répertorier des indicateurs de réduction de la pauvreté mesurables sur lesquels les gouvernements pourraient s'engager.

75. Compte tenu de la nécessité d'améliorer encore les processus liés aux DSRP, le FIDA appuie ces processus liés à une quinzaine de DSRP, par les moyens suivants: promotion de processus participatifs pour la planification et la mise à jour des DSRP; fourniture d'une assistance pour l'exécution de DSRP et leur suivi participatif; définition et mise en œuvre du programme de

développement agricole; aide aux pauvres pour la formulation et la satisfaction de leurs besoins au niveau des politiques et des institutions; et institutionnalisation des processus liés aux DSRP. Les partenariats avec les pouvoirs publics (aux échelons national et local) et les autres acteurs concernés par le développement rural (en particulier les IFI) sont une des priorités du FIDA.

G. Jouer un rôle de catalyseur aux niveaux mondial et régional

76. On pourra aider les pauvres à échapper plus rapidement à la pauvreté en mettant en place un **environnement régional et mondial qui leur soit plus favorable**. Cela devrait améliorer l'efficacité des réponses locales et communautaires à la pauvreté. Actuellement, les ruraux pauvres ne peuvent pas exercer d'influence directe ni déterminante à ces niveaux. Il faut donc que le FIDA défende leurs intérêts. Les activités de plaidoyer visant à influencer les politiques seront axées sur les questions mises en évidence par le travail avec les ruraux pauvres sur le terrain, et prendront deux formes:

- i) élaborer et partager les connaissances tirées de l'expérience de la mise en œuvre des programmes de pays; et
- ii) chercher à influencer les politiques régionales et internationales qui définissent les possibilités de développement rural.

IV. LA PORTÉE DU PROGRAMME DE TRAVAIL

77. Le FIDA a besoin d'un programme de travail dépassant une certaine masse critique. En dessous d'un certain niveau, l'impact des interventions sur la pauvreté sera limité et l'impact sur les institutions et les politiques sera trop local et spécifique, ce qui l'empêchera de jouer le rôle de catalyseur qui doit être le sien. Les parties prenantes ont jugé que le niveau des ressources de base devrait être d'environ 450 millions de USD aux prix de 1996, soit environ 520 millions de USD aux prix actuels, en tenant compte du fait que le niveau actuel des ressources de base est d'environ 440 millions de USD (en termes nominaux) par an.

78. Le programme de prêts des trois dernières années (c'est-à-dire la durée d'une période de reconstitution) du FIDA représentait en moyenne 415 millions de USD par an, ce qui a permis de financer en moyenne annuelle des projets d'un coût total de 922 millions de USD, soit un effet de levier de 122%. Avec ces ressources, le FIDA a appuyé en moyenne 27 projets par an qui touchent environ 10 millions de personnes. Sur cette période de trois ans, le FIDA a pu ainsi aider 60 pays dans le cadre de 82 projets. Cela signifie qu'il aide une grande partie de ses 118 pays d'opération en moyenne une fois tous les six ans. Si l'on retient les mêmes ratios de programmation et si l'on se fonde sur le niveau actuel moyen de prêts (environ 15 millions de USD), un programme de prêts annuels de 520 millions de USD permettrait de financer des projets d'un coût total d'environ 1,2 milliard de USD, ce qui correspondrait à 30 à 34 projets et à 13 millions de bénéficiaires par an environ. Un programme de prêts de ce montant permettrait donc au FIDA de renforcer son rôle de catalyseur, d'atteindre un nombre sensiblement accru de bénéficiaires et de prêter plus fréquemment aux différents pays membres emprunteurs, ce qui assurerait une concertation plus suivie avec les gouvernements et une meilleure structure de l'effet de levier dans le cadre des partenariats.

79. Les pays dont le produit national brut (PNB) par habitant est inférieur ou égal à 805 USD (aux prix de 1992) ont droit à des prêts assortis de conditions très favorables. Ceux dont le PNB par habitant est compris entre 806 et 1 305 USD ont droit à des prêts assortis de conditions intermédiaires et ceux dont le PNB par habitant dépasse 1 306 USD ont droit à des prêts assortis de conditions ordinaires. Sur le total des pays qui empruntent au FIDA, 14 environ empruntent à des conditions intermédiaires et 30 à des conditions ordinaires. Il s'agit principalement de pays d'Amérique latine, du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord; il y a aussi quelques pays d'Asie, mais très peu de pays d'Afrique. La grille d'allocation des ressources du FIDA réserve environ deux tiers du programme de



prêts aux emprunteurs qui bénéficient de conditions très favorables, ce qui laisse donc environ un tiers pour les emprunts assortis de conditions intermédiaires et ordinaires. Le FIDA continuera de donner la priorité aux pays qui empruntent à des conditions très favorables (se fixant un objectif de 67%), mais en raison de l'importance du rôle de l'agriculture, du niveau de la pauvreté et des possibilités de génération de connaissances dans les autres pays, il devra continuer de prêter aux autres membres emprunteurs aussi.

A. Programme de travail de base

80. Avec un programme de travail chiffré à 520 millions de USD pour la période de la sixième reconstitution, le FIDA cherchera à atteindre les objectifs définis dans le Cadre stratégique, en respectant les lignes directrices esquissées ci-dessus concernant les politiques, la stratégie et les interventions sectorielles; à cet effet, il définira des priorités spécifiques par région.

81. Le FIDA répondrait aux besoins essentiels en matière de développement communautaire et de redressement à long terme dans des régions vulnérables comme l'Amérique centrale, les hautes terres d'Asie et d'Afrique subsaharienne et, en particulier, la région du Sahel. Ce faisant, il comblerait une partie du "fossé" qui s'est creusé, en matière d'investissement et d'élaboration de connaissances, du fait que les autres donateurs ont réduit leurs engagements en faveur de l'agriculture et du secteur rural. En outre, il ferait des investissements suffisants dans les pays dans lesquels on a constaté que l'investissement dans la réduction de la pauvreté était très rentable (par exemple au Mozambique et en Ouganda).

82. Plus précisément, le Fonds ferait une synthèse des progrès accomplis dans les différents secteurs et en ce qui concerne les méthodes dont on sait qu'elles ont un effet durable sur la pauvreté (finances rurales, mise en place de mécanismes marchands et intégration des considérations sexospécifiques dans la conception des programmes) et, en même temps, apporterait une contribution importante à la résolution d'autres problèmes structurels majeurs comme la réforme agraire et la gestion des ressources naturelles. Les progrès accomplis dans un domaine permettent d'établir une tête de pont solide dans d'autres domaines: par exemple, l'expérience acquise en matière de finance rurale et de mise en place de structures marchandes aide à définir de façon cohérente et concrète les paramètres de la réforme agraire. L'organisation communautaire est très utile pour la gestion durable des ressources naturelles.

83. **Afrique.** Le Fonds offrirait un suivi important en matière de projets de finance rurale et de structures marchandes, c'est-à-dire qu'au-delà de la création d'établissements de microfinance locaux, il cherchera à mettre en place des organisations faîtières et à établir des liens entre la microfinance et les banques commerciales, ce qui suppose que la loi le permette. Il appuiera aussi des investissements importants dans la gestion des ressources naturelles dans les zones les plus vulnérables et commencera à s'attaquer à un des grands enjeux de l'avenir de l'Afrique rurale, c'est-à-dire la réforme agraire, particulièrement en Afrique du Sud. Le cadre politico-institutionnel de nombreux pays d'Afrique s'est amélioré. Aujourd'hui, on a la possibilité d'appliquer des approches novatrices et plus durables pour le développement de la petite agriculture. Si l'on n'aide pas les gouvernements à mettre en œuvre ces nouvelles approches, on risque de laisser passer une occasion. Les gouvernements s'adressent de plus en plus au FIDA pour qu'il les aide à transformer les politiques en réalités. Le FIDA financerait des programmes visant à créer à tous les échelons le cadre institutionnel nécessaire pour un changement dans la confiance, sachant que des ressources suffisantes seront disponibles pour surmonter les inévitables difficultés de la transition. S'il y a lieu, il appuierait aussi des programmes de lutte contre la propagation du VIH/sida et contre la pauvreté rurale. En Afrique de l'Ouest notamment, il recommencerait à prêter aux pays qui n'ont pas emprunté depuis longtemps et en particulier aux pays qui sortent d'un conflit. Le NPDA offre aux organisations de développement une occasion importante de créer des partenariats autour de ces problèmes de développement.



84. **Amérique latine et Caraïbes.** La lutte contre la pauvreté rurale en Amérique latine et dans les Caraïbes a été rendue plus difficile par trois catastrophes: le phénomène *El Niño*, l'ouragan Mitch et les crises financières. À l'évidence, la région a besoin de ressources beaucoup plus importantes que ce qui est disponible, compte tenu des effets durables des catastrophes naturelles, qui ont détruit des années de progrès économique dans de nombreux pays d'Amérique centrale et des Andes et ont dévasté les infrastructures agricoles et les cultures. Le Fonds chercherait à remédier aux séquelles à long terme de ces catastrophes; il serait bien placé pour influencer les politiques et programmes régionaux et nationaux de lutte contre la pauvreté; enfin, il serait en mesure d'aider à régler les problèmes des populations autochtones, qui sont souvent négligés. Un programme efficace lui permettrait d'édifier des partenariats solides avec d'autres donateurs internationaux, sur la base d'une stratégie d'intervention à moyen terme dans chaque pays.

85. **Asie et Pacifique.** Malgré la croissance économique remarquable des 20 dernières années, la région Asie et Pacifique abrite toujours 950 millions des 1,3 milliard d'êtres humains qui vivent dans la pauvreté. De plus, les indicateurs sociaux et sanitaires montrent que la pauvreté dans cette région est très aiguë.

86. Une des grandes leçons tirées des crises passées est qu'il faut s'appuyer sur l'agriculture pour promouvoir des activités génératrices de revenu dans l'arrière-pays, où les cultures non irriguées sont essentielles pour la survie, et couvrent environ 266 millions d'hectares dans les pays en développement d'Asie. Aujourd'hui, on a de nouvelles possibilités de promouvoir des systèmes communautaires de gestion des ressources dans les zones de montagne, dont la population a su préserver la biodiversité. En général, il y a une forte concentration de ruraux pauvres dans ces zones. Le FIDA appuierait les efforts de lutte contre la pauvreté essentiels pour la stabilité sociale des pays d'Asie, pour la protection de leurs ressources naturelles et pour la sauvegarde de l'environnement mondial.

87. **Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe orientale.** Dans la région Proche-Orient et Afrique du Nord, l'eau nécessaire pour la consommation des êtres humains et des animaux et pour l'agriculture se raréfie de jour en jour. Les sols des écosystèmes arides fragiles, exposés à une pression incessante, se dégradent et s'épuisent. Le FIDA a acquis des compétences spéciales dans ces zones marginales et s'il disposait de plus de ressources, il pourrait mieux aider les pauvres qui y vivent à s'adapter à un environnement très difficile. Il continuerait de chercher à atteindre ses objectifs actuels qui consistent à diffuser des méthodes participatives améliorées de gestion des ressources, à promouvoir l'autonomie des communautés pauvres, à réduire la dépendance à l'égard de l'État et à freiner les migrations.

88. Dans certaines zones rurales de l'**Europe orientale** et du **Caucase**, on est au bord de la désintégration sociale et du conflit armé. Les projets du FIDA pourraient contribuer à promouvoir des solutions pacifiques et durables pour atténuer la dureté de la vie des populations rurales. Dans ces zones, ses interventions aideraient aussi à enrayer l'aggravation de la pauvreté et à éviter que le fossé qui sépare les riches des pauvres ne s'élargisse encore. Le Fonds emploierait ses compétences spécialisées et l'aide aux petits producteurs pour montrer comment la transition de l'économie planifiée vers l'économie de marché peut entraîner une réduction de la pauvreté rurale et une distribution plus équitable des revenus, et pas seulement une accumulation rapide de biens par les élites urbaines.

B. Un programme global de travail pour mettre en œuvre le Cadre stratégique

89. Le Plan d'action et le Programme de transformation stratégique sont des outils qui doivent permettre au FIDA de relever plus efficacement les défis allant au-delà de l'élaboration des programmes de pays, en s'attaquant à des tâches qui font partie intégrante de son rôle de catalyseur: gestion des connaissances, plaidoyer en faveur d'une réorientation des politiques et édification d'un

partenariat mondial. Il importe d'allouer à ces activités des ressources suffisantes pour que le FIDA puisse innover dans ces domaines également. Ces activités complètent le travail d'élaboration des programmes de pays dans le cadre d'un programme de travail global.

C. Effets qualitatifs d'un accroissement du montant du programme de travail

90. Si le montant du programme de travail était accru de 15% par rapport au niveau de 450 millions de USD aux prix de 1996 (520 millions de USD aux prix d'aujourd'hui), ce qui le porterait à 600 millions de USD, les prêts du FIDA financeraient des projets d'un coût total de 1,3 milliard de USD environ. Il pourrait financer quatre à six programmes ou projets de plus par an et cela signifie qu'il atteindrait environ 15 millions de personnes par an. De plus, cela entraînerait une amélioration importante des aspects qualitatifs du programme et renforcerait donc son impact.

91. Un financement accru permettrait aussi au FIDA d'apporter quelques améliorations qualitatives importantes au scénario de base. Il pourrait mieux contribuer à satisfaire les besoins additionnels de financement assortis de conditions de faveur de plusieurs PPTE qui ont bénéficié d'un désendettement dans le cadre de l'Initiative et d'apporter un appui pour l'élaboration d'un nombre accru de DSRP ancrés dans la vie économique des ruraux pauvres. Il faut noter que l'Initiative PPTE en elle-même accroît indirectement la demande de ressources du FIDA car elle réduit le reflux de ressources, à moins que l'on puisse mobiliser des ressources externes additionnelles.

92. En outre, le FIDA pourrait s'attaquer de façon plus programmatique et globale aux aspects suivants:

- i) les besoins des nouveaux États membres qui ont adhéré au FIDA depuis 1994, sans que cela se répercute sur les prêts aux États membres plus anciens;
- ii) les vastes besoins de développement des nombreuses populations autochtones d'Asie et d'Amérique latine, auxquels on ne peut répondre que sporadiquement dans le cadre du financement actuel du programme de base;
- iii) les incidences sur la pauvreté rurale de la contagion des crises financières en Asie et en Amérique latine; et
- iv) les besoins de développement à long terme de pays qui sortent d'une crise sociopolitique (comme plusieurs pays d'Afrique) ou ont récemment subi des catastrophes naturelles (comme en Amérique centrale).

93. Le FIDA pourrait aussi assumer un rôle de chef de file sectoriel plus important dans les régions clés (notamment en Afrique) et transformer ses projets pilotes axés sur l'innovation en programmes sectoriels à long terme de lutte contre la pauvreté. Il pourrait mobiliser des financements additionnels pour ses programmes à plus grande échelle. Cela lui permettrait de contribuer à enrayer le déclin de l'APD affectée au développement agricole et de jouer un rôle de catalyseur pour le développement de la petite agriculture.

V. CONCLUSION: RESSOURCES NÉCESSAIRES

94. On trouvera dans le document REPL.VI/2/R.3 les incidences de ces différents niveaux de programmation sur les ressources nécessaires.



LISTE DES DOCUMENTS PERTINENTS DISPONIBLES SUR DEMANDE

- "Partenariats pour éradiquer la pauvreté rurale" et en complément "FIDA V: Plan d'action (2000-2002)"
- Rapport intérimaire de FIDA V: Plan d'action (2000-2002)
Document REPL.VI/1/R.3 daté du 12 février 2002
- Stratégies régionales
- *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale – Comment mettre fin à la pauvreté rurale*
- Programme de transformation stratégique
- *Cadre stratégique du FIDA 2002-2006: Œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté*



LISTE DES APPENDICES

Appendice I	Les Objectifs de développement du Millénaire
Appendice II	Récapitulation des mesures prises dans le cadre du Plan d'action
Appendice III	Stratégies régionales: enjeux, opportunités et contraintes
Appendice IV	Aperçu général de l'Exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP)
Appendice V	Investissements stratégiques dans le développement agricole pour accroître la productivité
Appendice VI	Plaidoyer pour une transformation des institutions favorables aux pauvres
Appendice VII	Appuyer le désendettement des pays pauvres très endettés

THE MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS

1. **The Millennium Development Goals.** In the course of the 1990s, a series of global conferences and summits defined programmes of action on a number of development challenges (including sustainable development, food security, gender, poverty and housing). To plan for and monitor progress in meeting these development commitments, the OECD, developed an integrated set of International Development Goals, enacted in 2000 as the Millennium Development Goals (MDGs).

2. MDGs entail: (i) a global consensus that development equals poverty reduction; and (ii) a broad agreement on a set of goals and targets for poverty reduction, which actually largely meets the goals of the poor themselves, as identified by a vast number of participatory poverty assessments. Agreement on goals and targets constitutes a necessary (but insufficient) condition for enhanced effectiveness of development cooperation through coordination and partnership. The goals represent a partnership between the developed and the developing countries determined, as the United Nations Millennium Declaration states, “to create an environment – at the national and global levels alike – which is conducive to development and the elimination of poverty”.

3. The enunciation of the MDGs is now focusing all actors’ poverty reduction strategies on the agreed set of ‘7 plus 1’ development goals (see Table 1), in addition to the fundamental need for high-quality growth. The main reference document for developing the MDGs has been Section III of the Millennium Declaration on ‘Development and Poverty Eradication’. For the purpose of monitoring progress, the normal baseline year for the targets will be 1990, which is the baseline used by the global conferences of the 1990s.

Table 1: Millennium Development Goals, Targets and Indicators¹

Goals	Targets	Indicators
Goal 1 Eradicate extreme poverty and hunger	Target 1: Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people whose income is less than one dollar a day. Target 2: Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger	1.1. Proportion of population below USD 1 per day 1.2. Poverty gap ratio [incidence x depth of poverty] 1.3. Share of poorest quintile in national consumption 2.4. Prevalence of underweight children (under-five years of age) 2.5. Proportion of population below minimum level of dietary energy consumption
Goal 2 Achieve universal primary education	Target 3: Ensure that, by 2015, children everywhere, boys and girls alike, will be able to complete a full course of primary schooling	3.6. Net enrolment ratio in primary education 3.7. Proportion of pupils starting grade 1 who reach grade 5 3.8. Literacy rate of 15-24-year-olds
Goal 3 Promote gender equality and empower women	Target 4: Eliminate gender disparity in primary and secondary education preferably by 2005 and to all levels of education no later than 2015	4.9. Ratio of girls to boys in primary, secondary and tertiary education 4.10. Ratio of literate 15-24-year-olds by gender 4.11. Share of women in wage employment in the non-agricultural sector 4.12. Proportion of seats held by women in national parliament
Goal 4 Reduce child mortality	Target 5: Reduce by two-thirds, between 1990 and 2015, the under-five mortality rate	5.13. Under-five mortality rate 5.14. Infant mortality rate 5.15. Proportion of one-year-old children immunized against measles
Goal 5 Improve maternal health	Target 6: Reduce by three quarters, between 1990 and 2015, the maternal mortality ratio	6.16. Maternal mortality ratio 6.17. Proportion of births attended by skilled health personnel
Goal 6 Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases	Target 7: Have halted by 2015, and begun to reverse, the spread of HIV/AIDS Target 8: Have halted by 2015, and begun to reverse, the incidence of malaria and other major diseases	7.18. HIV prevalence among 15-24-year-old pregnant women 7.19. Contraceptive prevalence rate 7.20. Number of children orphaned by HIV/AIDS 8.21. Prevalence and death rates associated with malaria 8.22. Proportion of population in malaria risk areas using effective malaria prevention and treatment measures

¹ Where relevant, the indicators should be calculated for sub-national levels — urban and rural areas, regions, socio-economic groups, and by age and gender. Some of the indicators listed below will be monitored separately for (LDCs), Africa, land-locked countries and small-island developing states.



A END X

		8.23. Prevalence and death rates associated with tuberculosis (TB) 8.24. Proportion of TB cases detected and cured under DOTS (directly observed treatment short course)
Goal Ensure environmental sustainability	Target 9: Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes, and reverse the loss of environmental resources Target 0: Halve, by 2015, the proportion of people without sustainable access to safe drinking water Target : By 2020, to have achieved a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers	9.25. Proportion of land area covered by forest 9.26. Land area protected to maintain biological diversity 9.27. GDP per unit of energy use (as proxy for energy efficiency) 9.28. Carbon dioxide emissions (per capita) [Plus two figures of global atmospheric pollution: ozone depletion and the accumulation of global warming gases] 10.29. Proportion of population with sustainable access to an improved water source 11.30. Proportion of people with access to improved sanitation 11.31. Proportion of people with access to secure tenure [Urban/rural disaggregation of several of the above indicators may be relevant for monitoring improvement in the lives of slum dwellers]
Goal 8 Develop a global partnership for development (Some of the indicators will be monitored separately for LDCs, Africa, land-locked countries and small-island developing states.)	Target 2: Develop further an open, rule-based, predictable, non-discriminatory trading and financial system. Includes a commitment to good governance, development, and poverty reduction – both nationally and internationally Target : Address the special needs of LDCs. Includes: tariff and quota-free access for LDC exports; enhanced Debt Initiative and cancellation of official bilateral debt; and more generous ODA for countries committed to poverty reduction . Target 4 Address the special needs of land-locked countries and small-island developing States Target 5: Deal comprehensively with the debt problems of developing countries through national and international measures in order to make debt sustainable in the long term Target : In cooperation with developing countries, develop and implement strategies for decent and productive work for youth Target : In cooperation with pharmaceutical companies, provide access to affordable, essential drugs in developing countries Target 8: In cooperation with the private sector, make available the benefits of new technologies, especially information and communications	Target 12-14 Official Development Assistance 32. Net ODA as percentage of DAC donors' gross national income (GNI) [targets of 0.7% in total and 0.15% for LDCs] 33. Proportion of ODA to basic social services (basic education, primary health care, nutrition, safe water and sanitation) 34. Proportion of ODA that is untied 35. Proportion of ODA for environment in small-island developing states 36. Proportion of ODA for transport sector in land-locked countries Market Access 37. Proportion of exports (by value and excluding arms) admitted free of duties and quotas 38. Average tariffs and quotas on agricultural products and textiles and clothing 39. Domestic and export agricultural subsidies in OECD countries 40. Proportion of ODA provided to help build trade capacity 5 De tSustaina ilit 41. Proportion of official bilateral HIPC debt cancelled 42. Debt service as a percentage of exports of goods and services 43. Proportion of ODA provided as debt relief 44. Number of countries reaching Debt Initiative decision and completion points 16. 45. Unemployment rate of 15-24-year-olds 17. 46. Proportion of population with access to affordable essential drugs on a sustainable basis 18.47. Telephone lines per 1 000 people 18.48. Personal computers per 1 000 people

4. **Governance of the MDGs and reporting on the MDGs.** The United Nations will report on progress towards the MDGs at the global and country levels, coordinated by UNDESA and UNDP, respectively. Reporting will be based on two processes: (i) close consultation and collaboration with all relevant institutions, including the United Nations Development Group (including WHO and UNCTAD), other United Nations departments, funds, programmes and specialized agencies, the World Bank, IMF and OECD and regional groupings and experts; and (ii) the use of progress reports on and updates of the nationally owned poverty reduction strategies such as the poverty reduction strategy papers, United Nations common country assessments (CCAs) and national human development reports (NHDRs), that emphasize a consultative process among the development partners. The main purpose of such collaboration and consultation will be to ensure a common assessment and understanding of the status of the MDGs at both the global and national levels. The United Nations Secretariat will invite all relevant institutions to participate in and contribute to global and country-level reporting with a view to issuing an annual United Nations report that has the wide

support of the international community and that can be used by other institutions in their regular reporting on the goals.

5. IFAD will have to do its part in achieving the goals and reporting on them. To this effect, and given IFAD's mission, the Fund would specifically focus on a more limited and specific set of goals (targets and indicators) related to the specifics of its rural poverty-reduction programme priorities and its instruments for poverty reduction, as tentatively listed in Table 2. However, the methodological problem of attribution of achieved impact to specific investment programme activities remains to be solved; as does the fact that IFAD relates to some of the goals with different, but always appropriate, indicators (e.g. country-specific poverty lines and anthropometric measures – stunting – for child malnutrition).

Table 2: MDGs Most Relevant to IFAD

Goals	Targets	Indicators
Eradicate extreme poverty and hunger	<ul style="list-style-type: none"> Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people whose income is less than USD 1 a day. Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger 	<ul style="list-style-type: none"> Proportion of population below USD 1 per day Poverty gap ratio [incidence x depth of poverty] Prevalence of underweight children (under-five years of age)
Promote gender equality and empower women		<ul style="list-style-type: none"> Ratio of literate among 15-24-year-olds, by sex.
Combat AIDS, malaria and other diseases	<ul style="list-style-type: none"> Have halted by 2015, and begun to reverse, the spread of HIV/AIDS 	<ul style="list-style-type: none"> HIV prevalence among 15-24-year-old pregnant women
Ensure environmental sustainability	<ul style="list-style-type: none"> Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes and reverse the loss of environmental resources Halve, by 2015, the proportion of people without sustainable access to safe drinking water 	<ul style="list-style-type: none"> Proportion of land area covered by forest Land area protected to maintain biological diversity Proportion of population with sustainable access to an improved water source
Develop a Global Partnership for Development	<ul style="list-style-type: none"> Develop further an open, rule-based, predictable, non-discriminatory trading and financial system. Includes a commitment to good governance, development and poverty reduction – both nationally and internationally Address the special needs of the least-developed countries. Includes: tariff and quota free access for LDC exports; the enhanced Debt Initiative and cancellation of official bilateral debt; and more generous ODA for countries committed to poverty reduction Address the special needs of land-locked countries and small-island developing states Deal comprehensively with the debt problems of developing countries through national and international measures in order to make debt sustainable in the long term In cooperation with developing countries, develop and implement strategies for decent and productive work for youth 	<p>Official Development Assistance</p> <ul style="list-style-type: none"> Net ODA as percentage of DAC donors' GNI [targets of 0.7% in total and 0.15% for LDCs] Proportion of ODA to basic social services (basic education, primary health care, nutrition, safe water and sanitation) Proportion of ODA for environment in small-island developing states Proportion of ODA for transport sector in land-locked countries <p>Market Access</p> <ul style="list-style-type: none"> Proportion of exports (by value and excluding arms) admitted free of duties and quotas Average tariffs and quotas on agricultural products and textiles and clothing Domestic and export agricultural subsidies in OECD countries Proportion of ODA provided to help build trade capacity <p>Debt Sustainability</p> <ul style="list-style-type: none"> Unemployment rate of 15-24-year-olds



6. **The cost of reaching the MDGs.** Using two parallel methods², a recent World Bank study provides two broadly consistent estimates for the additional annual foreign aid required to reach the MDGs by 2015:

- (a) between USD 39 billion and 54 billion for reducing income poverty by half between 1990 and 2015³; or
- (b) between USD 40 and 60 billion a year for the health, education and environmental goals, noting that the achievement of these goals contribute substantially to reducing income poverty.

7. The question asked was: If the necessary changes in policies and institutions are forthcoming, what additional financial resources will be needed to achieve the 2015 goals? The results of the two methods are broadly consistent and call for a doubling of annual ODA.

8. The basic World Bank assessment distinguishes between 33 ‘on-track’ countries⁴ that do not need additional aid to reach the income poverty-reduction goal; and 65 ‘uphill countries’ that are the potential recipients of this additional aid. Using a composite performance indicator these uphill countries are further subdivided: (i) 43 countries with adequate policies and institutions, and that can make effective use of additional funds immediately; and (ii) 22 countries that would need to improve their policies and institutions before they could effectively benefit from additional aid. The 43 uphill countries with adequate policies require USD 39 million in additional aid to reach the income poverty-reduction goal. For the other 22 uphill countries, it is assumed that additional aid would be forthcoming only if they improved their policies and institutions up to the average of the better-performing countries, and if they improved service delivery to make the additional spending effective. In that case, an additional USD 15 billion per year would be needed to assist these countries in reaching the poverty goal.

9. Greater improvements in the policy framework than those assumed, together with improvements in policies by rich countries, such as those for trade, would work to reduce the required resources.

10. The assessment does not distinguish between private and public investment. If these countries are successful in improving their investment climate, the amount of additional foreign aid needed will decrease. First, such an improvement would work to increase private investment, which, in terms of growth, can substitute for aid. Second, the overall productivity of capital in the economy will increase, reducing the amount of additional investment (and hence foreign aid) needed to generate the same growth rate.

11. The assessment also assumes that the world trading system will remain essentially unchanged – becoming neither more protectionist nor more open. If the Fourth World Trade Organization Ministerial Meeting in Doha, Qatar, held in November 2001, produces tangible results, they should include providing greater market access for developing countries. For developing countries as a

² The first approach considers economic growth as the main driver, and estimates the additional costs by calculating the additional savings required to finance the investment that will lead to the desired income growth. The second approach looks at the specific interventions required to achieve the goals of education, health and the environment. To the extent that improvements in education, health and the environment lead to faster economic growth – and there is substantial evidence that they will—the second approach can also be associated with a growth-driven strategy to achieve the goals. Similarly, the additional growth in the first approach increases public resources that could, and will, be spent on education, health and environmental interventions such as those in the second approach. Thus, the ultimate differences between the two approaches may not be so great, but the fact that they start from different premises should not be overlooked.

³ It should be noted that, with income poverty linked to the other targets, such as infant mortality and primary enrolment, achieving this goal will go some way towards achieving the others. The link is stronger the more the actions to promote growth are associated with those to promote human development.

⁴ Countries that are either on track to reach the goal of poverty reduction using currently available resources, or countries where additional aid will not make a big difference, since foreign aid is so small compared to the size of their economy



group, the benefits of this increased market access will be much larger than financial transfers through ODA over the period to 2015. Unfortunately, these gains would not substitute for development assistance in helping all countries reach the MDGs for two reasons: first, Africa plays such a small part in world trade (and already has preferential access in certain areas) that the geographic distribution of trade-related benefits favours the high-trading, lower and middle-income countries. Second, these low-income countries are too poor to benefit fully from multilateral trade liberalization without aid. To take advantage of market access, they require hefty investments in trade-creating infrastructure, transportation and telecommunications, as well as investments in trade-related government institutions (such as better customs and tax administration), and overall management of public investment. These in turn require development assistance – ‘aid for trade’. In short, even though reducing trade barriers it will undoubtedly benefit developing countries by stimulating growth and reducing global poverty, is not sufficient to eliminate the need for aid in those countries with the largest income-poverty gap.

12. For most uphill countries with adequate policies, absorptive capacity is unlikely to be a problem, in the absence of diminishing returns to aid. Possible diminishing returns to aid would be the result of congestion effects – too many projects absorbing the limited technical and managerial talent in developing countries. A shift by donors towards simplified and harmonized aid modalities could therefore be an important element in reaching the goals.

13. Additional financing is, however, one of many inputs required to reach the MDGs. Money alone will not guarantee that the goals will be reached. Policies and institutions are fundamental to progress on poverty reduction in all its dimensions. When countries have the appropriate policies and institutional arrangements that will make additional aid effective, then money can play an important if not critical role in accelerating progress towards the goals. To realize this international commitment is for all members of the global community to accelerate their efforts: for the 22 or so uphill countries to improve their policies and institutions; for the developed countries to relax trade barriers and better coordinate aid; and for donors to increase financial aid by about USD 40-60 billion annually.

14. **In conclusion.** The MDGs constitute a rallying point for all development actors. However, while the importance of poverty is overwhelmingly acknowledged, inadequate attention is given to rural poverty, in general but also in the MDGs. To deliver on its mission in the context of the MDGs, IFAD needs to continue advocating the rural dimension of poverty in international and national fora; highlighting the resource, institutional and policy implications of the MDGs in rural areas; mobilizing partnerships around these rural challenges; and contributing to the reporting on progress made in reaching the MDGs.

**SUMMARY OF PLAN OF ACTION MEASURES TAKEN**

Objective	Measures taken
<p>Policy and Participation: increased emphasis on influencing policies and institutions in favour of the poor and on promoting organizations that serve and represent the rural poor</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Interdepartmental thematic working group established to develop an approach (source book) to policy/institutional analysis and dialogue for change and to manage related knowledge, with the aim of putting policy-related work on a more systematic and monitored basis • The policy orientation of IFAD-financed projects/programmes continuously enhanced in the main areas of rural finance, decentralization and community-based development, rural service delivery, land tenure, and natural resource management (especially water and rangelands) • Country strategic opportunities papers (COSOPs) increasingly prepared with reality-check workshops and fora involving all stakeholders and beneficiaries in the process • Collaboration with other IFIs strengthened in the assessment of policy and institutional environments (e.g. with the World Bank in the context of PRSPs) • Special studies and workshops held to promote pro-poor policies (e.g., an NGO study on options for service delivery in hill areas in Nepal, used by the Government as basis for a new policy for improving the livelihood of the poor) • Training planned for 2002 to develop staff capacity for policy and institutional analysis • Partnerships and networking with relevant institutions in policy analysis under preparation
<p>Enhanced Performance and Impact Management</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Joint working group of the Programme Management Department and the Office of Evaluation and Studies established to review the issue of ‘impact achievement through the project cycle’ • Unified project design document and introduced together with ‘key file’, a tool-kit that comprises: a logical framework macro, poverty and target-group diagnosis tools, an institutional capabilities matrix to assess project partner organizations, linked to a matrix of stakeholder roles, and a summary of other donor operations and partnerships in the programme area • Methodological framework for impact assessment prepared on the basis of a survey by all divisions of the Programme Management Department, and expected to establish linkages to the MDGs and to reflect the harmonization of evaluation criteria called for by the OECD/DAC and the Evaluation Cooperation Group of the multilateral development banks • Practical guide for the monitoring and evaluation of rural development projects drafted; and development of operational guidelines for impact assessment and customization for the different regions of the practical guide for the monitoring and evaluation of rural development projects planned • Cross-cutting issues of environment, household food security and gender mainstreamed in operations; and anthropometric measures of malnutrition and gender-disaggregated indicators introduced • Focus of the project portfolio review process sharpened on the assessment of performance based on revised project status reports and country-portfolio issues sheets • Guidelines for integrating impact assessment in the project completion reports introduced • Training planned of staff and IFAD project managers in approaches to impact enhancement



<p>Innovation and Knowledge Management:</p> <p>a number of initiatives have been taken and are being tested</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Four thematic groups established in the areas of diagnostic tools, rangeland management, rural microenterprises and rural finance • Established pilot knowledge base – Gender and Household Food Security – on IFAD’s website • Knowledge-Management Facilitation Unit established and a knowledge-management strategy in preparation (focus themes of knowledge-generation and dissemination, internal organizational responsibilities, and work programme and budget) • Assessment of IFAD’s capacity for innovation completed with definition of IFAD’s role to be one of recognizing good innovations, adapting them further through field application and expansion, and catalyzing replication and scaling up by other partners
<p>Partnership-Building :</p> <p>Strategic partnership-building has been pursued in a variety of forms, ranging from the project level to country and international levels</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In several countries, IFAD has taken part, in line with resource availability, in multi-stakeholder partnerships, including UNDAF the CDF and PRSPs. However, the CDF appears to be somewhat uncertain given that in many countries (including countries not covered by the Debt Initiative) coordination efforts are related to the PRSP process; • The most recent efforts to strengthen IFAD’s strategic partnership with the World Bank have focused on policy dialogue/advocacy and country-specific operations. A new IFAD/World Bank partnership initiative has been discussed at the senior management level. • The potential for partnerships has been constantly explored with other actors, including governments, NGOs, and bilateral and multilateral agencies. • With regard to the private sector, pilot projects have been designed with commercial banks to support microfinance institutions, and with international companies to provide integrated pest-management services under IFAD-funded projects.



REGIONAL STRATEGIES: CHALLENGES, OPPORTUNITIES AND CONSTRAINTS

<p>Western and Central Africa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poverty predominantly rural, with 75% of the poor living in rural areas • Poverty to be viewed in the context of a rapid political, social, economic, demographic and environmental change • Strategy focus on human capital and social organization, natural resource productivity, income-generation and vulnerability; with three cross-cutting themes of gender equity, participation and indigenous knowledge; and building on synergy between investing in health and education, and agriculture and revenue-generating activities • Other strategic emphases include: small-scale irrigation; pest control; agricultural product and input marketing; peri-urban agriculture; communications and rural infrastructure; malaria prevention (versus a unique emphasis on HIV/AIDS); investment in women; cooperative development; developing local capacity through support to decentralization initiatives and strengthening farmers' organizations; role of the private sector, but not as a panacea for agricultural development as its interest in this sector is often limited to export crops and readily accessible production zones; complementarity with regional initiatives such as the New Partnership for Africa's Development (NEPAD) • IFAD as an advocate for the agricultural and rural sector to other donor partners
<p>Eastern and Southern Africa</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Rural and agricultural questions at the heart of the poverty problem • IFAD's four strategy thrusts: improve access of poor farmers to markets and relations with the private sector; raise their access to, and control over, land and water; organize the financial services necessary to save, invest and meet crises; and develop and access the technology and information poor people need to produce and sell their products • Other strategy issues: the importance of appropriate land tenure systems, which ensure security, provide for inheritance from one generation to another, and enable land to be used as collateral by borrowers; the enormous potential for increasing production through expansion in irrigation; the crucial role played by rural finance as a prerequisite for on-farm investment (including financial service delivery by non-financial institutions); the importance of ensuring the access of rural producers to markets, (both local and international), improving rural transport facilities, providing better market information and promoting locally based agro-processing to add value • The HIV/AIDS epidemic: not a health problem per se and responses within the context of the health sector have only limited impact; the spread of HIV/AIDS is accelerated by poverty; best tackled through rural development – by reduction of gender disparities, and promotion of education, community empowerment and increased incomes within rural families. A specific challenge set to IFAD: consider building a limited number of projects around the issue of HIV/AIDS, retool its existing projects to explicitly focus on the issue, and consider reduction of HIV/AIDS infection rates as a measure of success of its interventions • Policy and institutional environment: consensus on the crucial importance of local ownership and policy commitment, as a prerequisite to agriculture-based economic growth. Commitment at the government level must be matched by strengthening the capacity of rural communities and of women as change agents and the importance of decentralization of government and service institutions • Strong plea for true partnership with donors beyond financing development, but partnership to be built within a government-led policy, and strategic and programmatic framework.
<p>Asia and the Pacific</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poverty reduction – and indeed peace, stability and sustainable economic growth – can only be achieved by conscious effort to enable historically excluded people to exercise their full potential • Catalytic role by focusing on the less-favoured areas – remote uplands and mountains, marginal coastal areas and erratically watered drylands • Four major elements of strategy: changing unequal gender relations to increase women's ownership and control of assets, and their effective participation in management of community affairs; enhancing the productivity of staple food in less favoured areas, primarily through sustainable agricultural technologies; reforming property and tenurial rights of marginalized minorities and indigenous peoples; expanding the capabilities of the poor through greater access to self-help, local accumulation, new skills and technologies • Other issues: the role of the state in service delivery and playing a facilitating role to promote pro-poor growth; the importance of South-South cooperation and the need to learn from outside the region and from developed countries; the focus on operational/implementation issues and particularly the need for mainstreaming, developing indicators for monitoring and building capacity of government to monitor and evaluate progress; IFAD focus on small areas, stay longer and play a catalytic role in scaling up projects based on its successful experience

**Near East and North Africa**

- Region has two main constraints: natural resource constraints including a fragile land base and declining soil fertility, limited water resources and frequent climatic shocks (droughts and floods); and institutional constraints such as unequal land distribution and insecurity of land tenure, poor and unsustainable management of common pool resources, low public-sector investment in physical and social infrastructure in rural areas, gender imbalances and lack of grass-roots and civil-society organizations
- IFAD strategy focuses on four main themes: empowerment of the rural poor; income diversification; equitable access to resources for men and women; and natural resource management
- Other priorities for the region: partnership-building among countries of the region to lead the coordination process; participatory approach; the important role of rural women; access to markets (both regional and international) as an important factor for poverty alleviation; the importance of agricultural technology, extension and literacy of rural people (especially rural women); improved natural resource management to ensure sustainability of development activities for future generations; need for increase in the Near East and North Africa Division's share within IFAD's lending and grant resources
- Negative impact of industrialized countries' agricultural subsidies as a significant constraint to economically viable production and marketing of agricultural products by small farmers.

Eastern and Central Europe and Newly Independent States

- Agriculture in the sub-region is in a state of transition: abrupt termination of central planning and state services, including reduction in public-sector spending and the dissolution of production, marketing and distribution channels at the regional, national and local levels
- The sector needs institutional reform to encourage investment and allow small farmers better access to markets, input supplies, finance and technical assistance
- Rural poverty most severe for farmers in uplands and mountainous areas, rural wage earners, rural women, the elderly and ethnic minorities
- IFAD strategy for reducing rural poverty focuses on six main themes: strengthening institutional capacity; establishing market linkages for agriculture; enhancing on-farm productivity; investing in the non-farm rural economy; improving the management of natural resources; and developing rural financial services
- Particular focus on mountain areas, land consolidation, rural financial services, market access and linkages with the private sector
- Policy dialogue: need for collaboration with other multilateral and bilateral donors (e.g. for marketing, the development of small enterprises and linkages with the private sector, cooperation with the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) and the World Bank)

Latin America and the Caribbean

- Rural poverty is major challenges for the region, but policies give priority to the other sections of the economy, not the rural poor
- Globalization often has a negative impact on the rural poor and emerging opportunities are not fully utilized, and IFAD should adapt its strategy to these challenges, working in partnership with other institutions (including FAO and WFP) and, in-country, with civil society, the private sector and NGOs
- IFAD to develop new instruments for poverty reduction in the region: direct lending to a broader set of institutions – not only to the central government
- Many countries have started a process of decentralization, and IFAD should work with the new institutional structures created at local and regional level
- Services provision to take into account the diversity of the rural population and to respond to demands
- Gender mainstreaming crucial
- Strategy to be translated into an Plan of Action with clear targets for subsequent years, and the implementation of this plan to be assessed periodically
- Need for further analysis on trade barriers, in particular agricultural subsidies by OECD countries, and impact of the financial crisis on the rural poor



COUNTRY STRATEGIC OPPORTUNITIES PAPER (COSOP) Outline

Currency Equivalents Weights and Measures Fiscal Year Abbreviations and Acronyms Country Map showing IFAD funded operations Table: IFAD Portfolio Overview	
	<u>Approximate Number of Pages</u>
EXECUTIVE SUMMARY	(2 - 3)
I. BACKGROUND	(0.5)
II. ECONOMIC, SECTORAL AND RURAL POVERTY CONTEXT	(4 - 5)
A. Country Economic Background	
B. The Agricultural Sector and Rural Development: Opportunities and Constraints	
C. The Rural Poverty Context: Opportunities and Constraints	
D. National strategy for Rural Poverty Eradication and PRSP	
III. LESSONS FROM IFAD'S EXPERIENCE	(1 - 2)
IV. COUNTRY STRATEGIC FRAMEWORK FOR IFAD	(5 - 6)
A. IFAD's Strategic Niche and Proposed Thrusts in the Country	
B. Main Opportunities for Programme Interventions and Innovation	
C. Opportunities for Strategic Linkages with Other Bilateral and Multilateral Donors	
D. Outreach and Partnership Possibilities with NGO, National and Local Initiatives	
E. Areas for Policy Dialogue	
F. Action Areas for Improving Portfolio Performance and Management of Debt-Servicing	
G. Linkages with the Strategic Framework and the Regional Strategy	
H. Tentative Three Year Lending Framework and Rolling Programme of Work	
I. Other Activities and Operations -- Workshops, TAGs, ECP	
V. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS FOR FOLLOW-UP	(1)
ATTACHMENTS	
I. Profiles of Project Ideas	
II. Summary of collaboration partnerships/initiatives	
TABLES	
1. Country Basic Data and indicators	
2. Detailed Country Loan and Grant Portfolio	
<i>Note: Executive Summary, 2-3 pages; Main Paper, maximum 15 pages; optimum 12.</i>	

STRATEGIC INVESTMENT IN AGRICULTURAL DEVELOPMENT FOR INCREASED PRODUCTIVITY

1. The building blocks for an agricultural development strategy consist of the following elements:

2. **Diversity in agriculture.** In many developing countries, agriculture is in transition from a subsistence orientation and government domination to a modern agriculture that is well integrated in markets and has access to modern technology. The agricultural sector, however, consists of a variety of farmers and farm types that have achieved different degrees of transition and need different kinds of public support. These include:
 - (i) Commercial farms, which are well integrated in markets and provide decent incomes. The challenge for these farms is to maintain and improve their competitiveness in an ever-changing technical and commercial environment.
 - (ii) Small family farms that are partly integrated in markets, using some modern technology and providing family income around the poverty line. Their challenge is to become competitive farms, well-integrated in markets, so as to generate adequate farm income for the family.
 - (iii) Subsistence-oriented farms that mainly use traditional technology, have limited access to profitable markets and provide low levels of living, often below the poverty line. The challenge for most is to improve their technology, market access, and escape from grinding poverty. Many are run by women.
 - (iv) Part-time farmers who practise small-scale farming in addition to earning major off-farm incomes. Many of them have incomes around the poverty line. Their challenge is to obtain a stable income from different sources. Some aim at moving out of agriculture, others want to become full-time farmers. Many are women.

3. **Engines for future agricultural development.** In recent decades, development experience has shown that agriculture has been a main engine of growth in poor countries. Public provision of irrigation and new technology has been the main means for achieving agricultural growth. However, globalization, major changes in markets and technology and the changing role of the private sector provide new drivers for agricultural growth – and, particularly in areas with high population density, and in middle-income countries, engines of rural growth and poverty reduction surely go beyond agriculture.
 - (i) Transport and trade are initially the most important drivers for the rural economy.
 - (ii) Public investment in agricultural research and development are main sources for productivity growth in agriculture.
 - (iii) Rapid growth of demand for high-value products provides a new source of rural growth.
 - (iv) Private entrepreneurs have important roles in creating rural growth and employment by developing market outlets and in delivery of modern inputs.
 - (v) Biotechnology offers new opportunities for agricultural growth, and needs to be managed in harmony with biodiversity.
 - (vi) Information and communication technology is likely to provide information on markets and prices, reduce uncertainty and thus better manage risk, and help to link producers to markets. It also provides new opportunities for obtaining access to information on employment, production technology, epidemics, legal entitlements and social services.
 - (vii) Rural industries play an important role in economic development and poverty reduction. With adequate infrastructural and institutional development, rural entrepreneurs emerge from among farmers, traders, artisans and landless labour. The playing field for small rural enterprises must be levelled.



- (viii) Increased participation of rural workers in income-generating activities adds to rural growth and poverty reduction. Increased mobility through transport, information, labour-market regulations and training contribute to this.

4. **Increasing agricultural productivity.** Future directions for increasing agricultural productivity include:

- (i) **Defining the role of the public sector:** Public intervention in the rural economy has often been unproductive and public-sector programmes inefficient. Future investments need to target investments more closely to provision of public, as opposed to private, goods and services.
- (ii) **Building institutional capacity:** Agricultural productivity depends not only on technologies, but also on institutions. Emphasis needs to shift to longer-term support for institutionally diversified agricultural knowledge and information systems.
- (iii) **Public-private partnerships:** Effective development frequently needs public-private cooperation. The public sector must set the agenda and provide a policy framework, but implementation efficiency and effectiveness are enhanced by incorporating private-sector institutions (NGOs, private input suppliers, agribusiness and producer organizations).
- (iv) **User participation and strengthening local capacities:** Decentralization strategies can improve efficiency, effectiveness and sustainability of investments. Rural producer and community organizations should play a role in policy formulation and service delivery.
- (v) **Improving the technical base:** Access to state-of-the-art technologies requires that research, extension, and other programmes link the international and national research systems and the private sector.
- (vi) **Flexible arrangements:** Effective involvement of users requires the flexibility to respond to local needs and initiatives. Overly rigid mechanisms will only ensure that public agencies will maintain control.
- (vii) **Recognizing off-farm needs and opportunities:** Small farms are not always viable. Agricultural programmes have been too narrowly focused. Future investments will have to address a broad agenda of rural livelihood needs and facilitate farmer exit from agriculture when this is desirable.
- (viii) **Better monitoring and evaluation systems (M&E):** M&E, including impact evaluation, continues to be weak. Better M&E requires improved management information systems, and greater participation.

ADVOCATING PRO-POOR INSTITUTIONAL TRANSFORMATION

1. **Progress in policy reform.** The past decade has seen much progress on policy and institutional issues throughout the developing world:

- (i) Domestic input and output markets have become more liberal in many countries.
- (ii) A framework for reducing interventions in international agricultural trade has been introduced, yet the task of liberalization is still far from complete. Developing countries need to liberalize their own trade policies too.
- (iii) Subsidized and targeted credit programs have diminished.
- (iv) The operation of land markets has improved.

2. In spite of the progress achieved, the policy reform agenda is still not complete. Some countries are slow, some reforms are politically difficult or contradict ideological values, while other policy reforms are technically complicated. Governments still assess their policies in terms of agricultural impact, and are not yet focused on rural poverty as the strategic issue. Thus, even reform-oriented governments may adopt policy measures that enhance agricultural growth, but which are not as conducive to rural poverty alleviation. The neglect of rural infrastructure and human development services is an example of this. The continuation of policy and institutional reforms to create a policy environment that is pro-poor is therefore one of the major thrusts of the Strategic Framework.

3. **The Strategic Framework's policy agenda.** Experience indicates that an appropriate overall macroeconomic policy and institutional framework is essential for growth and poverty reduction, and for the success of development activities in the rural sector. There is a need to complete the traditional policy reform agenda, and address new policy issues, and in particular:

- (i) Advancing trade liberalization and the WTO process. For developing countries the liberalization of trade and full participation in the WTO process are the most important policy challenges in the near future. Completion of trade liberalization has the potential to increase the welfare gains of the developing world by an estimated USD 43 billion annually. It must be emphasized, however, that most of these gains would come from trade policy reforms within the developing countries themselves, and not as a result of tariff reduction among OECD countries. Therefore, it is in the interest of developing countries to move ahead on trade liberalization reforms (with adequate safety nets for the poor) without waiting for OECD action. The need for better agriculture and trade policies that enhance development requires: continued advocacy of trade liberalization in both OECD countries and developing countries, at high-level global forums; analytical work highlighting the key areas for further liberalization, and mainstream trade liberalization and trade capacity development; capacity building, technical assistance and training to assist developing countries in equipping themselves with policy and institutional tools to manage their integration into the global economy; and the provision of resources to promote trade policy reforms and to strengthen trade support services infrastructure, institution-building, trade promotion and trade capacity-building.
- (ii) Further domestic policy reform. The liberalization agenda requires further significant reforms in the domestic rural and agricultural policies of the developing countries. In addition to issues that are directly WTO-driven (such as tariff reduction, and market access), there are three critical policy issues that are common to many developing countries: (i) the revision of policies to maintain low food prices, while catering for social safety nets; (ii) the promotion of efficient markets and privatization of parastatals; and (iii) the pricing of water for more efficient use.
- (iii) Development of an effective institutional framework. Good public institutions are characterized by transparency, accountability, responsiveness to clients, checks and



A END X

balances, participatory approaches and concern for the interests of the disadvantaged. They also practice independent audit procedures for both financial and substantive affairs and adopt M&E systems as part of the management system. Governments should concentrate on the provision of public goods and on the establishment of supporting legal, administrative and regulatory systems, which correct for market failures, facilitate efficient operation of the private sector, and protect the interests of the disadvantaged. Many functions under government responsibility can be carried out more effectively by contracting to specialized private-sector firms and NGOs under competitive bidding. Certain functions that need to be performed by public agencies can be better accomplished if the agencies are organized as financially autonomous entities, capable of securing much of their funding through the recovery of costs from users. Some services may prove too expensive for the poor, and require graduated tariffs, direct income subsidies, or vouchers for the needy. The financial viability of these public service entities requires that commercial and social objectives be kept separate and distinct.

- (iv) Decentralization. Governments need to develop or strengthen decentralized systems to define and implement actions to be undertaken in order to make decentralization an effective reform of the governance system, and to this effect: upgrade administrative capacity; transfer responsibility **and** power; enhance accountability; and retain economies of scale in certain government functions. The role of the rural poor and their organizations in planning and implementing decentralized government and development is an important concern for IFAD.
- (v) Enhance rural finance development. Efficient and cost-effective financial services are essential elements of an entrepreneurial environment. Households need access to safe savings facilities and insurance mechanisms and rural entrepreneurs need access to a range of credit products to take advantage of market and investment opportunities. Rural financial intermediation is difficult because of low population density, small average loans, lack of collateral, seasonality of agriculture and high transaction costs of financial intermediation. Commercial banks have largely avoided servicing rural areas. Experience with the relatively few successful rural financial institutions indicates that factors for success are an absence of political interference in banking decisions; authority to charge interest rates that reflect the risk and the cost of lending; use of incentives to clients for good repayment performance; incentives to staff for good field branch performance; and use of peer-group responsibility methods. Such microfinance institutions can serve relatively poor rural residents. While many microcredit programmes entail some public subsidy, their outreach to poor clients who do not have other formal sources of finance may justify support in the context of poverty alleviation. A sequenced strategy for assistance in rural financial management has three stages. The first stage focuses on macroeconomic policies and the legal and regulatory framework. The second stage includes institution-building activities (such as training, technical assistance and the development of procedures and systems) using non-lending instruments such as grants. The third stage involves innovative approaches to saving, with credit lines only for qualified institutions where liquidity is binding.
- (vi) Land reform for countries with inequitable land distribution. Some countries have a highly unequal pattern of land ownership, where a relatively small number of households own most of the land while a large proportion of the rural population is landless or owns very small farms. A more equal distribution of land can produce greater social harmony, higher productivity and poverty alleviation. But the record of land reforms has been poor. Recently land reform has emerged as an important issue in many countries where land remains high unequally distributed, and governments are looking for cost-effective models of dealing with it in a way that does not undermine the security of property rights. Several countries have been experimenting with community-managed agrarian reform programs that are often referred to as “market-assisted.” Under such programs, groups of landless negotiate directly with willing would-be sellers of land, and then, with



credit support and follow-up infrastructure investment by the state, proceed to establish a smallholder farming structure backed by strong community organizations. The experiment with this approach for land reform is ongoing and shows much promise.

- (vii) Transformation of the farm sector in transition economies. The shift from centrally planned economies to market-oriented systems has had a mixed record of success in the rural sector. Several countries have made much progress in liberalizing domestic output and input markets, and in facilitating a transfer of the farming structure from the predominant inefficient collectives, communes and state farms, to a heterogeneous structure composed of family farms, corporate entities, and smaller and more efficient cooperatives. In many countries, though, the process of transformation of the farm structure is far from being complete. Former large-scale collectives have reorganized in various formats of joint stock companies, where land and other assets have theoretically been distributed to members, but are held in common management; but the mode of operation of these entities and, hence, the level of efficiency and profitability, are still much the same as under the earlier system. In other countries, the process of privatization has led to the concentration of farm assets and decision-making power in the hands of former managers, leaving the labour force in a form of client-patron relationship that is neither conducive to social justice, nor necessarily efficient. The lack of wide-scale transformation in some of those countries gave rise to a dual structure where households maintain small home plots on which intensive (and fairly efficient, given the constraints) production of vegetables and livestock takes place with inputs acquired (legally or not) from the collective enterprise. The latter engages in the main production of the grains or other bulk products, using capital intensive technology. The transformation of the farm structure of slow-reforming transition economies is a high priority on the policy agenda. Some of the world's most fertile lands are located in countries where agriculture has not yet been reformed to function at its full productive potential, resulting not only in poverty at the local level, but also in the non-provision of grains that could be significant for global food security. The loss of the previous markets and the lack of new market windows also needs to be addressed.

4. **A pragmatic approach to dialogue for institutional change.** The policy and institutional reform agenda is significant, and progress will be slow, because of domestic political constraints and limited skills and expertise both within the public and private sectors. Experience shows that there is a tendency to overestimate government's ability to complete reforms that are painful to interest groups. Selectivity in identifying the key policy transformation objectives, and their correct sequencing, together with partnerships with more policy-oriented organizations are essential for success.



SUPPORTING THE DEBT SUSTAINABILITY OF HEAVILY INDEBTED POOR COUNTRIES

1. The challenge after debt relief consists in ensuring long-term debt sustainability, This requires growth and poverty reduction; and this depends on:

- (i) implementation of sound economic policies that establish an environment conducive to growth and poverty reduction: (a) macroeconomic policies, (including monetary, fiscal and exchange rate policies) that, with timely adjustment in the face of economic shocks, provide a stable environment for economic activity; (b) structural policies, (including trade, tax and sector policies and regulatory environments) that affect incentives for private investment and production; (c) public sector management, whereby public-sector institutions provide services complementary to private initiatives such as infrastructure and social services; (d) governance and market institutions, including the rule of law (the judiciary and the police), and (e) social inclusion, which embraces the full participation of society through social services that reach the poor and disadvantaged, including women and minorities;
- (ii) political stability, peace and conflict prevention;
- (iii) policy-making institutions that are reasonably well-functioning and accountable, leading to the emergence and enforcement of good policies; highlighting the importance of governance, public sector accountability and transparency;
- (iv) enhancing of the sustainable growth performance of the HIPCs through sustained investment in people and physical infrastructure; and through prudent budgeting and reorienting of expenditures from nonproductive to growth enhancing activities within a medium-term framework, which would also help achieve a sustainable fiscal position;
- (v) implementation of strong poverty-reduction programmes, including the mitigation of natural disasters or health threats such as the HIV/AIDS epidemic;
- (vi) mitigation of protectionist policies that restrict access to export markets;
- (vii) broadening and diversifying of the narrow production and export base of HIPCs, heavily dependent upon a few primary commodities, which make them particularly vulnerable to external and terms-of-trade shocks (export growth is needed to strengthen HIPCs' external payment capacity); and agricultural diversification is part of this strategy;
- (viii) prudent debt management, and the provision of additional financial resources on a grant basis or on highly concessional terms and conditions. It is a fundamental principle of the Debt Initiative that new development financing be additional, over and above HIPC debt relief;
- (ix) development of the country's fiscal and external repayment capacity, i.e. the growth of income, exports and fiscal revenues; and
- (x) policy reforms to develop the financial sector, with the support of donors and creditors, so as to help create a level playing field and facilitate private-sector involvement. However, even with strong private-sector growth, a very substantial part of HIPCs'



development expenditures will still remain to be financed externally by the public sector.

2. However, if these challenges are to be met, various aspects of the PRSP process need to be addressed:

- (i) Speed needs to be balanced with quality. Generally, the strategic and operational quality of PRSPs could be improved if more time were taken to produce them and of the participatory process for their formulation were deepened.
- (ii) More attention needs to be paid to the critical role of civil society and to ensuring that institutional capacity is in place for these actors to sustain their role.
- (iii) The key role of agricultural development in reducing poverty is inadequately reflected in many PRSPs;
- (iv) The policy, institutional and organizational transformation agenda – to ensure that the strategic priority investments actually translate into poverty reduction – is inadequately reflected in the PRSPs and in the completion-point conditions identified by IMF and the World Bank.
- (v) PRSPs largely focus on the short to medium term and not sufficiently on longer-term implementation;
- (vi) PRSPs do not adequately articulate contingency plans for possible shortfalls in growth or revenue performance, which would lead to unforeseen problems and poorly planned adjustments in PRSP implementation;
- (vii) there is a need to ensure that Debt Initiative tracking mechanisms do not undermine the ability to track all poverty-reducing spending and improvements in public-expenditure management generally; and
- (viii) more specific work is required to address the rather general lack of realistic, measurable poverty-reduction targets for which governments would choose to be accountable.