



FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA – Troisième session

Rome, 2-3 juillet 2002

LE FIDA ET LES PRÊTS LIÉS AUX RÉSULTATS



TABLE DES MATIÈRES

	Page
I. INTRODUCTION	1
II. PRIORITÉS AU NIVEAU DES PAYS DANS LES POLITIQUES ET LES CRITÈRES DU FIDA EN MATIÈRE DE PRÊTS	1
A. Cadre statutaire	1
B. Application des priorités en matière de prêts	2
III. RÉPARTITION RÉGIONALE DES PRÊTS: ÉVALUATIONS DES BESOINS DES PAYS	3
A. Décisions de 1994 et 1999 concernant la répartition régionale des prêts	3
B. Application des répartitions régionales convenues des prêts	4
IV. DÉCOMPOSITION DES RÉPARTITIONS RÉGIONALES EN ALLOCATIONS PAR PAYS	4
A. Généralités	4
B. Critères de répartition entre les pays des allocations régionales	6
V. CONCLUSIONS	7

LE FIDA ET LES PRÊTS LIÉS AUX RÉSULTATS

I. INTRODUCTION

1. Étant donné la modicité des ressources disponibles au regard de celles qui seraient nécessaires pour promouvoir le développement et réduire la pauvreté, il importe de maximiser l'efficacité de l'aide publique au développement. Cette note explique comment le FIDA applique des critères de performance dans ses décisions concernant l'allocation des ressources.

2. L'efficacité se mesure par l'impact produit en comparaison des objectifs visés. Le Fonds a été créé avec pour mission d'accroître la production agricole, de réduire la pauvreté et d'améliorer la situation nutritionnelle des ruraux pauvres. L'efficacité, c'est-à-dire le coût de l'exécution des programmes, est toujours une considération prioritaire.

3. En principe, le FIDA a pour vocation d'aider tous ses États membres en développement. Simultanément, pour que ses ressources soient utilisées au mieux, le Fonds les alloue sur la base de critères liés aux besoins, c'est-à-dire l'étendue et la gravité de la pauvreté rurale, et la possibilité de produire un impact. Ce processus repose sur trois piliers:

- a) les documents de base du FIDA, qui définissent les priorités par pays, à la lumière de la nécessité de réduire la pauvreté rurale (voir la section II);
- b) les répartitions des prêts par région convenues en 1994 et en 1999 par les organes directeurs du FIDA (voir la section III); et
- c) les décisions prises touchant l'octroi de prêts pour des projets de pays conformément à la répartition régionale convenue.

4. Les décisions visées à l'alinéa c) sont prises en fonction des résultats, des possibilités d'investissements productifs, de l'existence d'un environnement tel que les ressources puissent être effectivement utilisées pour réduire la pauvreté, de la mesure dans laquelle les pouvoirs publics sont disposés à mettre en place avec l'assistance du FIDA un environnement institutionnel favorable aux pauvres et, enfin, les performances passées du portefeuille de projets du pays (voir la section IV).

5. Le Fonds décompose les proportions régionales convenues en allocations par pays sur la base de l'impact passé et escompté, c'est-à-dire de la convergence des besoins, de conditions propices et de possibilités de programmes d'investissement d'un bon rapport coût-efficacité.

II. PRIORITÉS AU NIVEAU DES PAYS DANS LES POLITIQUES ET LES CRITÈRES DU FIDA EN MATIÈRE DE PRÊTS

A. Cadre statutaire

6. Les documents de base du FIDA, c'est-à-dire l'Accord portant création du Fonds international de développement agricole (articles 2 et 7) et les Principes et critères en matière de prêts (voir les sections III et IV), énoncent la politique que doit suivre le Fonds en matière d'allocations des prêts.

7. Le Fonds a reçu pour mandat de ne prêter qu'à ses "États membres en développement". Il doit, dans son programme de prêts, accorder la priorité aux "pays en développement les plus pauvres", aux "pays à faible sécurité alimentaire et à extrême pauvreté rurale", aux "pays prioritaires au plan de

l'alimentation", aux "pays à déficit alimentaire les plus pauvres", aux "pays à faible revenu", aux "pays qui souffrent d'une grave pénurie alimentaire globale ou dont d'importantes couches de la population consomment des aliments en proportion largement inférieure aux niveaux minima admis" et aux "pays les plus pauvres, dont les problèmes alimentaires appellent un examen prioritaire". Les critères à appliquer pour déterminer l'ordre de priorité sont exposés dans les Principes et critères en matière de prêts. Ils sont les suivants:

- faible revenu par habitant;
- déficits céréaliers projetés;
- degré de malnutrition protéique;
- augmentation moyenne insuffisante de la production alimentaire;
- potentiel d'augmentation rapide, efficace et sociologiquement bien réparti de la production alimentaire, compte tenu notamment de la disponibilité de ressources de production alimentaire insuffisamment utilisées; et
- contraintes de balance des paiements.

8. En outre, le Conseil d'administration doit tenir compte de la soutenabilité de la dette et de la capacité de service de la dette des pays.

9. La plupart des prêts du FIDA doivent être accordés à des conditions particulièrement favorables aux pays qui avaient en 1992 un PNB par habitant inférieur à 805 USD ou aux pays classés comme "exclusivement IDA". La proportion des prêts devant être consentis à ces pays a été fixée à 67% du montant annuel des prêts.

B. Application des priorités en matière de prêts

10. Sur la base des définitions usuelles des pays pauvres, le tableau 1 montre comment le FIDA applique les critères susmentionnés, notamment pour ce qui est de la priorité devant être accordée aux pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) et des conditions particulièrement favorables auxquelles les prêts doivent être consentis. Si le montant total des prêts accordés aux pays les moins avancés (PMA) et aux pays pauvres très endettés (PPTE) pouvant bénéficier de l'Initiative pour la réduction de la dette est moindre, c'est parce que le nombre des pays en questions est plus réduit et que le montant des prêts est inférieur à la moyenne du fait de la capacité d'absorption réduite de ces pays et en raison des contraintes, comme conflits ou arriérés de placements, qui entravent l'élaboration de programmes de pays. L'attention prioritaire que le FIDA accorde aux pays pauvres se reflète dans le plus grand nombre de projets qui leur sont consacrés.

Tableau 1. Prêts par groupes de pays

Groupe de pays	Nombre de pays	Montant total des prêts 1995-2001 (en millions de DTS)	% du total des prêts du FIDA	Montant moyen des prêts (en millions de DTS)	Nombre de projets
PFRDV	82	1 589,66	77	10,13	157
PMA	48	727,00	35	9,32	78
Conditions particulièrement favorables	75	1 530,21	74	10,07	152
PPTE pouvant bénéficier de l'Initiative pour la réduction de la dette	42	836,06	41	9,09	92
Total FIDA	118	2 057,81	100	10,04	205

Notes: Les montants sont exprimés en millions de DTS, nets des annulations. Par montant moyen des prêts, l'on entend le montant moyen des prêts du FIDA par projet. Le prêt 422-Kenya est inclus (il ne fait pas partie du programme de prêts car il a été financé au titre de prêts antérieurs).

III. RÉPARTITION RÉGIONALE DES PRÊTS: ÉVALUATIONS DES BESOINS DES PAYS

A. Décisions de 1994 et 1999 concernant la répartition régionale des prêts

11. La Consultation sur la quatrième reconstitution (1994-1995) a constitué un comité ad hoc pour établir un cadre qui permette de planifier les allocations futures de ressources d'une manière qui soit équitable et transparente et qui tienne compte des critères énoncés aux articles 2 et 7 de l'Accord portant création du FIDA et de la section III des Principes et critères en matière de prêts. Le comité s'est donné pour tâche d'intégrer au programme ordinaire le Programme spécial pour les pays d'Afrique subsaharienne, de renforcer l'accent mis sur l'Afrique et d'incorporer les nouveaux États membres au programme de prêt du Fonds.

12. La méthode suivie en 1994 faisait appel à un cadre d'"allocation objective" fondé sur un indice des besoins des pays tiré d'une vingtaine d'indicateurs. Les indicateurs de pauvreté étaient les suivants:

- l'indice de sécurité alimentaire, lié à la production et à la consommation alimentaires et reflétant l'augmentation et la variabilité de la production;
- l'indice intégré de pauvreté, reposant sur le nombre de pauvres, la répartition du revenu et le taux de croissance du PNB par habitant; et
- l'indice des besoins essentiels, comportant un indice d'éducation et un indice de santé.

13. Il a été ajouté comme critère les effectifs de la population agricole pour tenir compte de l'importance de ce secteur et de la nécessité de promouvoir son développement. Cette série d'indices est particulièrement pertinente au regard des objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire.

14. Cette méthode était axée sur les pays. Les résultats étaient totalisés et la répartition régionale des prêts ainsi obtenue devait être administrée par les divisions régionales du Fonds. La répartition régionale de 1994 est présentée au tableau 2.

15. Entre 1994 et 1999, 13 nouveaux pays, principalement de la région administrative Proche-Orient et Afrique du Nord (POAN), sont venus grossir les rangs des États membres du Fonds. Le comité ad hoc sur les allocations régionales créé en 1999 dans le contexte des négociations concernant la cinquième reconstitution a alors actualisé les répartitions de 1994. Le tableau 2 illustre la mise à jour de la répartition régionale des prêts intervenue en 1999.

Tableau 2. Les allocations de 1994 et de 1999

	Allocations de 1994 (%) Document GC 18/L.11 , tableau 5	Allocations révisées de 1999
PA et PF (Afrique I et II)	37,2	36,77
PI (Asie et Pacifique)	31,4	31,01
PL (Amérique latine et Caraïbes)	17,9	17,03
PN (Proche-Orient et Afrique du Nord)	13,5	15,19
Total	100,0	100,00

16. Lorsque ces répartitions régionales ont été établies, il était entendu pour les États membres que le Fonds devait faire preuve de souplesse pour déterminer et ajuster les allocations par pays afin de tenir compte de l'évolution des réalités sur le terrain. Le Fonds continuerait de demander chaque année au Conseil d'administration d'approuver les allocations régionales, lesquelles seraient administrées sur la base d'une moyenne chenille sur trois ans.

B. Application des répartitions régionales convenues des prêts

17. La structure par région des prêts du FIDA depuis les décisions de 1994 est illustrée au tableau 3. Les proportions régionales des prêts sont respectées sur la base d'une moyenne chenille sur trois ans. Le déficit des prêts à l'Afrique enregistré en 1997 est peu à peu comblé, la part représentée par les prêts consentis à la région dépassant la normale depuis 1999.

Tableau 3. Proportion régionale des prêts – Chiffres effectifs¹

Prêts annuels du FIDA (en millions de DTS, nets des annulations)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
PA	48,05	46,90	13,45	58,45	62,55	62,55	58,15	350,10
PF	34,75	55,01	25,30	47,40	82,35	56,65	79,10	380,56
PI	79,15	70,70	128,75	77,45	76,30	98,05	83,95	614,35
PL	48,95	51,70	61,45	53,00	55,35	48,40	53,80	372,65
PN	48,70	40,80	59,30	63,40	39,50	46,60	41,85	340,15
Total	259,60	265,11	288,25	299,70	316,05	312,25	316,85	2 057,81
Proportions régionales annuelles								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
PA	18,51	17,69	4,67	19,50	19,79	20,03	18,35	17,01
PF	13,39	20,75	8,78	15,82	26,06	18,14	24,96	18,49
PI	30,49	26,67	44,67	25,84	24,14	31,40	26,50	29,85
PL	18,86	19,50	21,32	17,68	17,51	15,50	16,98	18,11
PN	18,76	15,39	20,57	21,15	12,50	14,92	13,21	16,53
Total	100,00							
Moyenne chenille sur trois ans								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	<i>Norme de 1999</i>
PA			13,62	13,95	14,65	19,78	19,39	18,38
PF			14,30	15,11	16,88	20,00	23,05	18,39
PI			33,94	32,39	31,55	27,13	27,35	31,01
PL			19,89	19,50	18,84	16,90	16,66	17,03
PN			18,24	19,04	18,07	16,19	13,54	15,19
Total			100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

IV. DÉCOMPOSITION DES RÉPARTITIONS RÉGIONALES EN ALLOCATIONS PAR PAYS

A. Généralités

18. Comme il est dit dans les Principes et critères en matière de prêts que “le Fonds ne cherchera pas à élaborer un modèle d'affectation par pays”, il a été convenu que les décisions concernant les prêts et leur montant devraient être adoptées sur la base d'une approche graduelle qui comporterait les éléments suivants:

- a) détermination par les États membres du FIDA du principe de l'admissibilité d'un pays en développement à bénéficier des prêts du Fonds;
- b) allocations régionales qui constituent le plafond des prêts disponibles pour une région ou pour un pays;
- c) stratégie concernant les pays sur lesquels doivent être concentrés les prêts, y compris le ciblage des bénéficiaires; et
- d) conditions affectant les décisions touchant l'octroi d'un prêt et son montant, un accent particulier étant mis sur les résultats².

¹ Tous les chiffres se rapportent à la période qui s'est écoulée entre 1995 (année d'approbation des proportions régionales des prêts) et 2001. Les conditions et modalités des prêts sont fondées sur les conditions d'admissibilité actuelles, sans égard à ce qu'elles ont pu être par le passé.

² Rapport du président du Comité ad hoc sur les allocations régionales.

Encadré 1: Mauritanie

1. Pour veiller à ce que ses ressources limitées soient utilisées de manière à avoir un impact positif maximum sur les moyens de subsistance des ruraux pauvres, le FIDA a mis au point un certain nombre d'instruments pour évaluer les capacités des institutions et les politiques générales constituant le cadre à l'intérieur duquel devront être menés des programmes de réduction durable de la pauvreté. L'exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) a été conçu comme principal moyen d'examiner les capacités de chaque pays où opère le FIDA et les possibilités qui y existent d'appuyer des programmes efficaces et durables d'atténuation de la pauvreté. Cet encadré illustre la façon dont le COSOP a offert un cadre pour l'adoption des décisions touchant l'allocation des ressources en Mauritanie.
2. Les projets entrepris par le FIDA en Mauritanie à la fin des années 80 et au début des années 90 se sont heurtés à un certain nombre de difficultés tenaces et leur exécution a posé des problèmes, dont des taux de décaissement insuffisants et un impact médiocre. Conscient de ces problèmes, le Fonds a cessé de financer de nouveaux projets en Mauritanie entre 1994 et 2000, bien que les projets en cours se sont poursuivis.
3. En 1996, soucieux de résoudre ces problèmes et de relancer un programme efficace dans le pays, le FIDA a entrepris une évaluation du portefeuille de projets du pays (EPP), à l'occasion de laquelle il a été fait une analyse approfondie des causes de la pauvreté rurale en Mauritanie ainsi qu'une évaluation détaillée des projets en cours. À la lumière de cette évaluation, il a été formulé à l'issue de l'EPP d'importantes recommandations sur les mesures à adopter pour améliorer l'exécution des projets et pour cibler les opérations futures sur les régions rurales les plus pauvres et les plus vulnérables du pays. Les recommandations figurant dans l'EPP ont constitué la base d'un dialogue constructif avec le Gouvernement mauritanien, qui a depuis lors adopté des mesures énergiques pour remédier à certains des problèmes de gestion et d'exécution des projets appuyés par le Fonds.
4. Se fondant sur l'EPP, le FIDA a élaboré pour la Mauritanie un COSOP qui a été approuvé en mai 2002. Le COSOP soulignait à quel point il importait à la Mauritanie d'autonomiser les ruraux pauvres, et spécialement les groupes les plus vulnérables, comme les communautés *adwaba*, de renforcer les organisations communautaires à la base, de mettre en place des mécanismes efficaces de transfert de ressources aux populations rurales et d'améliorer la jouissance foncière des pauvres et l'accès de ces derniers aux marchés et aux services financiers. La période de préparation du COSOP a coïncidé avec les dernières étapes de l'élaboration du document de stratégie de réduction de la pauvreté du pays. Le FIDA s'est employé à contribuer à l'élaboration de ce document, et aussi bien celui-ci que le COSOP accordent la priorité aux régions rurales les plus pauvres de la Mauritanie, où la population souffre depuis longtemps d'exclusion et de marginalisation.
5. Dans le cadre des priorités stratégiques énoncées dans le COSOP, la première opération mise sur pied a été le projet de lutte contre la pauvreté dans l'Aftout sud et le Karakoro (PASK), approuvé en 2001. Les principaux groupes cibles du PASK étaient les colons *adwaba*, composés d'autres groupes souffrant d'exclusion. Il avait pour but de promouvoir leur autonomisation ainsi que de leur donner accès aux services financiers, à des institutions locales plus sensibles à leurs besoins et à des activités génératrices de revenus plus diversifiées. Le PASK a été l'un des principaux supports pour la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté en Mauritanie. Il a offert au Gouvernement mauritanien l'occasion d'utiliser le produit de l'allègement de la dette dont le pays a bénéficié au titre de l'Initiative renforcée pour la réduction de la dette des PPTE afin de cofinancer le projet à hauteur d'environ 8 millions de USD, soit 35% environ du coût total des investissements du projet.
6. La décision qu'a prise le FIDA, en entreprenant le PASK, de recommencer à financer des projets dans le pays a donc été adoptée à la suite d'une analyse approfondie, menée au cours des quatre années précédentes en étroite consultation avec le gouvernement, des causes profondes de la pauvreté rurale dans le pays et des possibilités de s'y attaquer. De plus, cette décision s'est insérée clairement dans le contexte des efforts d'élaboration de politiques de caractère plus général entrepris par les donateurs à l'occasion de l'élaboration du document de stratégie de réduction de la pauvreté. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer son exécution, le PASK est fondé sur la participation active des bénéficiaires cibles, le plein appui du gouvernement et les résultats d'une analyse approfondie des capacités institutionnelles et administratives du pays.
7. Une deuxième opération préparée dans la perspective des stratégies reflétées dans le COSOP est la deuxième phase du projet d'amélioration des cultures de décrue à Maghama. Cette intervention sera ciblée sur une autre région caractérisée par une très forte incidence de pauvreté. Le gouvernement a maintenant accepté de confier intégralement aux populations locales et à leurs organisations le soin de régler les questions liées au régime foncier. La deuxième phase des activités pourra ainsi renforcer les résultats obtenus lors de la première, dans un environnement politique plus propice, et avoir ainsi un impact plus marqué sur la production, les revenus et le bien-être des ruraux pauvres qui vivent dans la région du projet. Cette expérience illustre également comment les projets appuyés par le Fonds offrent une occasion précieuse d'entreprendre avec les gouvernements un dialogue tendant à promouvoir un infléchissement des politiques en faveur des besoins et des priorités des pauvres.
8. Le cas de la Mauritanie montre comment un dialogue fondé sur une analyse soignée des causes profondes de la pauvreté ainsi que des problèmes de gestion et de politique générale peut contribuer à améliorer l'exécution et à renforcer l'impact des projets de lutte contre la pauvreté, même dans des conditions difficiles. S'inspirant de cette analyse et des améliorations que le dialogue mené avait permis d'apporter à l'exécution des activités, le COSOP, élaboré dans une optique concertée en partenariat avec le gouvernement et les autres parties prenantes, a accordé la priorité aux groupes les plus pauvres et a aidé à infléchir les politiques et l'action des institutions en faveur des pauvres en créant ainsi la possibilité d'améliorer les résultats des projets et de renforcer leur impact sur la pauvreté. Grâce à ce dialogue et à la volonté manifestée par les autorités, il est maintenant accordé en Mauritanie une attention croissante aux questions liées à la pauvreté rurale. La Mauritanie est peut-être le premier pays où un projet de réduction de la pauvreté en milieu rural appuyé par le Fonds a été délibérément formulé comme l'instrument d'exécution clé de la stratégie de réduction de la pauvreté rurale. De plus, le FIDA a pu mobiliser un cofinancement substantiel non seulement du Fonds de l'OPEP mais aussi du Gouvernement mauritanien, et ainsi accroître considérablement les ressources allouées aux ruraux pauvres.

B. Critères de répartition entre les pays des allocations régionales

19. Pour répartir entre les pays les allocations régionales convenues en 1999, les divisions régionales commencent par identifier les circonstances, comme des arriérés de paiements ou des troubles civils, de nature à limiter le montant des prêts pouvant être consentis. Dans ce contexte, les ressources disponibles pour la région sont allouées en fonction des stratégies reflétées dans le COSOP (voir l'encadré 1 pour l'exemple de la Mauritanie) sur la base de critères fondés sur les besoins et les résultats. Les critères appliqués sont les suivants:

a) Besoins des pays

- i) Étendue de la pauvreté, telle que mesurée par la pauvreté parmi les populations agricoles et rurales. Il n'y a pas de proportionnalité rigoureuse entre les prêts du FIDA et les effectifs de la population rurale, mais les pays ayant le plus grand nombre de ruraux pauvres tendent à recevoir le plus de prêts.
- ii) Profondeur de la pauvreté, telle que mesurée par l'indicateur du développement humain (IDH) calculé par le Programme des Nations Unies pour le développement. Si de petits pays comme le Bhoutan, la Mongolie et le Népal se voient allouer des proportions plus élevées, c'est principalement la raison de leur très faible IDH.
- iii) PIB par habitant. Ce critère est utilisé principalement pour refléter la priorité plus réduite accordée aux pays de la tranche des revenus intermédiaires, sauf lorsque ceux-ci mettent en œuvre une énergique stratégie de la réduction de la pauvreté rurale allant dans le sens de celle du FIDA, ou lorsqu'il existe une possibilité d'élaborer une stratégie nationale fondée sur l'expérience tirée d'activités pilotes. Dans quelques pays à revenu intermédiaire, comme le Brésil et le Mexique, il y a une forte incidence de pauvreté rurale. En pareil cas, le FIDA cible ses opérations de prêt sur les ruraux pauvres.
- iv) Les effectifs des populations autochtones, critère lié à la profondeur et à l'étendue de la pauvreté, joints aux conditions auxquelles sont confrontées les populations rurales autochtones. Ce critère est particulièrement pertinent pour les pays de la région andine et les pays d'Amérique centrale.
- v) Catastrophes naturelles ayant un impact sérieux sur la pauvreté et la sécurité alimentaire parmi les populations rurales. L'on peut en citer comme exemple les effets du cyclone Mitch en El Salvador et au Honduras.
- vi) Évaluation de la capacité d'absorption des pays.

b) Performance du portefeuille de projets (voir l'encadré 2 pour le cas du Nigéria)

- i) Existence d'une stratégie nationale cohérente de réduction de la pauvreté rurale comportant notamment des mesures tendant à s'attaquer aux problèmes sexospécifiques qui affectent les femmes pauvres et les personnes à leur charge.
- ii) Politiques économiques et sectorielles, qui doivent garantir un marché libre et compétitif.
- iii) Transparence et efficacité de l'allocation et de l'utilisation des fonds publics. En particulier, l'assistance extérieure doit être acheminée par l'entremise du secteur public. En outre, les pouvoirs publics doivent allouer des ressources appropriées au programme national de réduction de la pauvreté rurale.



- iv) Efficience des institutions et de l'administration publiques et existence d'un système d'obligation redditionnelle.
- v) Les institutions de la société civile doivent être encouragées et il doit être tenu compte du rôle qui leur incombe dans le processus de développement. Un cadre juridique et réglementaire favorable doit être en place.
- vi) Existence de mécanismes de nature à assurer une participation significative de tous les groupes de pauvres aux processus locaux de planification du développement, d'allocation des fonds publics et de prestation des services publics. Les femmes et les minorités doivent être représentées au sein de ces mécanismes.
- vii) Respect des mécanismes traditionnels par l'intermédiaire desquels les pauvres peuvent continuer d'avoir accès aux ressources naturelles au plan communautaire et de les gérer.
- viii) Efforts d'amélioration de la gouvernance par les gouvernements, si besoin est avec un appui du FIDA.
- ix) En ce qui concerne la performance du portefeuille de projets:
 - a) implication nationale, particulièrement au regard de la part que les contributions nationales représentent dans le financement total du projet et de la mesure dans laquelle les pouvoirs publics sont disposés à promouvoir un cofinancement avec d'autres donateurs;
 - b) taux et délais de décaissement;
 - c) qualité de l'exécution, telle que reflétée dans la notation moyenne des projets en cours;
 - d) délai moyen entre l'approbation et l'entrée en vigueur; et
 - e) nombre de prolongations de chaque projet.

c) Circonstances de nature à limiter les prêts

- i) Problèmes chroniques d'arriérés de paiements, nombre total de jours pendant lesquels l'exécution de projets a été suspendue et nombre de suspensions. Pendant une dizaine d'années environ, il n'a pas été possible d'envisager d'élargir la réserve de projets dans un nombre significatif de pays.
- ii) Situations d'instabilité politique, de troubles civils ou d'insécurité interne. Le FIDA s'efforce, dans tous les cas où cela est possible, de contribuer à la reprise des activités de développement et de rétablissement de la paix dans les situations post-confliktuelles.
- iii) Administration déficiente, politiques peu propices et engagement insuffisant au service de la cause des ruraux pauvres.

V. CONCLUSIONS

20. Le FIDA applique les priorités établies en matière de prêts aux pays conformément à l'Accord portant création du FIDA et aux Principes et critères en matière de prêts ainsi qu'au cadre constitué par les répartitions régionales des prêts fixées, dans le contexte d'une moyenne mobile sur trois ans, par les comités ad hoc de 1994 et 1999. Pour refléter les proportions régionales ainsi déterminées dans les programmes de prêts aux différents pays, le Fonds applique des critères fondés sur les besoins – et les possibilités – et des critères connexes par le biais des COSOP afin de garantir l'efficacité de son programme de prêts.



21. Le *Cadre stratégique du FIDA pour 2002-2006* contribue à l'efficacité des activités du Fonds en actualisant et précisant son but, qui est de permettre aux ruraux pauvres de sortir de l'ornière de la pauvreté en renforçant leurs capacités et celles de leurs organisations, en améliorant et en rendant plus équitable l'accès aux ressources actuelles productives et à la technologie et en élargissant l'accès des ruraux pauvres aux actifs financiers et aux marchés. C'est au regard de ces objectifs stratégiques que sont analysées la mesure dans laquelle l'environnement est propice ainsi que les activités qui doivent être entreprises avec l'appui du FIDA. La mission du Fonds et le fait que ses interventions s'insèrent au plan local sont les éléments déterminants des critères – besoins des pays et performance du portefeuille de prêts – qui inspirent la prise de décisions.

22. L'allocation des ressources aux programmes de pays n'est pas un processus automatique, mais plutôt l'aboutissement d'une procédure de prise de décisions appuyée par les COSOP. Les COSOP définissent les besoins et les possibilités et c'est sur cette base que repose la conception et l'exécution des programmes.

23. D'autres institutions financières internationales ont introduit des systèmes de prêts liés aux résultats. Les critères qu'elles appliquent pour juger des performances ont trait principalement à l'impact qu'elles recherchent et aux conditions préalables qu'elles imposent, dont une gestion macro-économique, des politiques structurelles, des politiques d'inclusion sociale, une gestion du secteur public et des institutions saines. Cela ne les a pas empêchées d'opérer dans des pays dont les performances sont médiocres, dans des pays se trouvant dans des situations post-confliktuelles ou dans d'autres environnements peu favorables. En pareil cas, elles adoptent des approches qui sont moins flexibles et plus orientées vers des projets que vers des programmes. Le FIDA, quant à lui, se préoccupe davantage des performances microéconomiques, de la gouvernance locale et de l'autonomisation et de la participation des pauvres, et spécialement des femmes rurales pauvres, ce qui appelle l'application de critères de performance spécifiques. Ainsi, les systèmes de prêts axés sur les résultats des autres institutions financières internationales ne peuvent pas être purement et simplement transposés au Fonds. À mesure que l'on disposera de plus d'informations statistiques sur les objectifs des cadres stratégiques, ces données seront intégrées aux critères de performance pour les renforcer encore plus et pour systématiser davantage l'approche suivie par le FIDA pour allouer les ressources au niveau des pays.



Encadré 2: Nigéria

Le Nigéria, pays le plus peuplé d'Afrique, est un pays où existe une grave pauvreté rurale et où, manifestement, il est extrêmement nécessaire de réduire la pauvreté. Cependant, pendant les années 80 et la majeure partie des années 90, période pendant laquelle le pays était dirigé par des régimes militaires autocratiques, l'on pouvait difficilement soutenir, compte tenu du bilan de l'activité macro-économique et de la qualité de la gouvernance, que le pays méritait de recevoir une aide au développement substantielle, et la plupart des donateurs ont simplement cessé de fournir une aide. Les projets appuyés par le Fonds, en revanche, sont conçus sur la base des capacités institutionnelles locales et des possibilités qui s'offrent de permettre aux ruraux pauvres d'améliorer leur productivité et leur production. L'exécution et l'impact de ces projets dépendent de l'environnement microéconomique. En fait, les projets appuyés par le FIDA au Nigéria ont donné de fort bons résultats.

Le projet de développement de la culture du manioc (1987-1997), en particulier, a été couronné d'un succès notable. En mettant des variétés améliorées de manioc à la disposition des agriculteurs, il a contribué directement à beaucoup accroître la production, et ce pendant une période durant laquelle la demande de produits à base de manioc était forte du fait de l'interdiction des importations de riz et de la baisse des revenus urbains, laquelle avait entraîné le remplacement de produits essentiels plus chers par le manioc. Les projets de développement agricole et communautaire dans les États de Sokoto et de Katsina (1987-2000), d'autre part, ont introduit des approches participatives novatrices du développement communautaire et des services aux femmes. Le projet de développement de la pêche artisanale (1994-1997) a popularisé du matériel amélioré de fumage du poisson qui a été largement adopté dans le sud du Nigéria et qui a réduit les pertes après les captures et amélioré la rentabilité de cette activité.

En 1998, lorsque les civils sont revenus au pouvoir dans le pays, le Fonds, grâce à son expérience et à ses réalisations, était bien placé pour lancer assez rapidement un nouveau programme afin d'exploiter ainsi la conjoncture plus favorable créée par l'arrivée du nouveau gouvernement. Les rapports d'achèvement des projets résumant les conclusions retirées des deux projets de développement dans les États de Katsina et de Sokoto ont été suivis d'un processus participatif d'élaboration d'un nouveau COSOP, que le Conseil a examiné en avril 2001. L'une des conclusions de ce document était que le Fonds devrait concentrer ses activités sur le développement communautaire, la décentralisation rurale, la gestion des ressources naturelles et le développement des petites exploitations. L'objectif primordial du FIDA est de renforcer le capital social et de mettre en place des processus de nature à renforcer les institutions qui servent les pauvres ainsi que les mécanismes de financement orientés vers une gouvernance participative, condition préalable indispensable au respect de l'obligation redditionnelle. Depuis lors, deux nouveaux projets ont été approuvés et deux autres sont à l'étude.

Le Nigéria est un exemple qui illustre l'importance de l'environnement micro pour les programmes de lutte contre la pauvreté rurale du type de ceux qu'appuie le FIDA. Certains de ceux qui préconisent l'application de critères axés sur les résultats concentrent leur attention sur les performances et les critères au niveau macro. Ces derniers ne manquent certes pas d'importance mais, pour les projets comme ceux que réalise le Fonds, l'environnement au niveau micro et les capacités institutionnelles locales sont tout aussi importants, sinon plus. En outre, des programmes participatifs d'atténuation de la pauvreté rurale, s'ils sont couronnés de succès, peuvent contribuer à renforcer les capacités et à améliorer la gouvernance au plan local et à permettre aux groupes de pauvres de mieux se faire entendre dans les instances de prise de décisions au plan communautaire. De tels programmes, bien que menés au plan local, peuvent constituer le point de départ d'une amélioration de la gouvernance à une échelle plus vaste. S'ils s'étaient fondés principalement sur les critères de performance au niveau macro, le FIDA aurait probablement suspendu ses projets au Nigéria, ce qui aurait perturbé les interventions décrites ci-dessus, qui ont donné de bons résultats et qui ont permis de développer rapidement la réserve de projets après que les civils sont revenus au pouvoir.