



**FIDA**

**FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE**

**Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA – Cinquième session**

Rome, 12 décembre 2002

**OEUVRER POUR QUE LES RURAUX PAUVRES SE LIBÈRENT DE LA PAUVRETÉ:  
RAPPORT DE LA CONSULTATION SUR LA SIXIÈME RECONSTITUTION DES  
RESSOURCES DU FIDA (2004-2006)**

**VERSION PROVISOIRE**

1. À sa quatrième session, la Consultation a examiné la deuxième ébauche de son rapport sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA tel qu'il figure dans le document REPL.VI/4/R.5.
2. La Consultation est priée d'examiner la présente version révisée et de noter que le rapport, tel que présenté ici, constitue un ouvrage en chantier qui reflète les délibérations de la quatrième session de la Consultation et tient compte des commentaires que les membres ont envoyés par écrit à la suite de cette session.



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SIGLES ET ACRONYMES</b>	<b>iii</b>
<b>I. INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>II. L'ÉTAT DE LA PAUVRETÉ RURALE</b>	<b>1</b>
<b>III. RÔLE ET IDENTITÉ DU FIDA</b>	<b>2</b>
<b>IV. LE CONTEXTE STRATÉGIQUE DU FIDA</b>	<b>3</b>
A. Les objectifs de développement du Millénaire, le consensus de Monterrey et la contribution du FIDA	3
B. Les objectifs du Cadre stratégique du FIDA: incidences opérationnelles	4
C. FIDA V: Plan d'action (2000-2002): exploiter les réalisations	4
D. Le Programme de transformation stratégique: moderniser les politiques, processus et systèmes	5
E. Les stratégies régionales	5
F. Les liens	5
<b>V. MISE EN ŒUVRE DU CADRE STRATÉGIQUE ET DES STRATÉGIES RÉGIONALES</b>	<b>6</b>
A. Le programme de travail du FIDA	6
Niveau du programme	6
Focalisation du programme	7
Structure du programme de prêts par conditions et modalités et par région	9
B. Corréler l'allocation de ressources à la performance	10
C. Sélectivité et efficacité: les opérations au niveau du pays	11
Les exposés des options et stratégies d'intervention par pays	11
L'approche-programme	12
La transformation institutionnelle à l'appui de la réduction de la pauvreté rurale	13
Accroître la productivité et la viabilité de l'agriculture	13
Ouvrer dans le cadre des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) (dans les PPTTE et dans les autres pays)	14
Rôle du FIDA dans le relèvement au sortir de crises	14
D. Rôle de catalyseur	15
Privilégier l'innovation	15
Présence sur le terrain et capacités dans les pays	15
Travailler en partenariat	16
Jouer un rôle de catalyseur au-delà de l'échelon des pays	19
<b>VI. MESURE DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT</b>	<b>19</b>
<b>VII. LA GESTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES DU FIDA</b>	<b>22</b>
<b>VIII. RECOMMANDATION</b>	<b>23</b>
<b>ANNEXES</b>	
I. Projet de résolution relative à la sixième reconstitution des ressources du FIDA	25
II. Objectifs, actions et résultats de FIDA VI	26
III. Liste des documents fournis à la Consultation et des autres documents de référence disponibles	28
IV. Liste des appendices	30





## SIGLES ET ACRONYMES

APD	Aide publique au développement
CDI	Cadre de développement intégré
CFD	Conférence sur le financement du développement
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention par pays
CPP	Chargé de portefeuille de pays
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FBS	Fonds belge de survie
FMI	Fonds monétaire international
IDA	Association internationale de développement
IFI	Institution financière internationale
MFF	Mécanisme flexible de financement
NEI	Nouveaux États Indépendants
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
ODM	Objectifs de développement du Millénaire
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
PEA	Pouvoir d'engagement anticipé
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRGF	Facilité pour la lutte contre la pauvreté et la croissance
PRP	Programme de reconfiguration des processus
PTS	Programme de transformation stratégique
SAP	Système d'allocation fondé sur la performance
S&E	Suivi et évaluation
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement



## **OEUVRER POUR QUE LES RURAUX PAUVRES SE LIBÈRENT DE LA PAUVRETÉ: RAPPORT DE LA CONSULTATION SUR LA SIXIÈME RECONSTITUTION DES RESSOURCES DU FIDA (2004-2006)**

### **I. INTRODUCTION**

1. Le présent document<sup>1</sup> a pour objet d'établir le niveau de ressources nécessaire pour atteindre les objectifs convenus afin de réduire la pauvreté rurale en partenariat au cours de la période de la sixième reconstitution (2004-2006). Le niveau des ressources du FIDA a été examiné compte tenu de la gravité de la pauvreté dans le monde, du rôle spécifique que joue le FIDA dans la lutte mondiale contre la pauvreté et des priorités stratégiques du Fonds. Les conclusions auxquelles a abouti la consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA concernant les priorités et les approches stratégiques du Fonds, ainsi que l'orientation de son programme de travail de 2004 à 2006, sont résumées ci-dessous, et une recommandation adressée au Conseil des gouverneurs et fixant le niveau de la reconstitution à .... millions de USD en vue de financer un programme de travail annuel de .... millions de USD en dollars des États-Unis de (année) est jointe en annexe.

### **II. L'ÉTAT DE LA PAUVRETÉ RURALE**

2. Au cours des années 90, le produit intérieur brut (PIB) par habitant des pays en développement a augmenté de 1,6% par an, et il y avait encore 1,151 milliard de personnes vivant avec moins de un dollar par jour en 1999, contre 1,276 milliard au début de la décennie. D'après les estimations de la Banque mondiale et le *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale* du FIDA, les trois quarts des quelque 1,2 milliard de personnes extrêmement pauvres que compte le monde, soit 900 millions environ, vivent dans les zones rurales et sont largement tributaires, pour leur subsistance, de l'agriculture et des activités qui s'y rattachent.

3. Les taux de pauvreté ont baissé dans la plupart des régions à l'exception de l'Afrique subsaharienne et des pays en transition d'Europe orientale et d'Asie centrale où l'incidence de la pauvreté s'est intensifiée. Les progrès réalisés en Asie ont surtout concerné la Chine où la croissance soutenue a permis à près de 150 millions de personnes de sortir de la pauvreté. L'accélération de la croissance dans certaines parties de l'Asie du Sud a également entraîné une certaine diminution du nombre total de personnes vivant dans la pauvreté extrême. Dans d'autres régions, en revanche, le nombre des pauvres a augmenté sous l'effet de la croissance démographique même si, proportionnellement, ceux qui vivent dans une extrême pauvreté sont moins nombreux. C'est en Afrique subsaharienne où les conflits civils, la lenteur de la croissance économique et la pandémie de VIH/sida font que des millions d'êtres humains parviennent tout juste à survivre et que les pauvres sont relativement plus nombreux.

4. Conscients de l'urgente nécessité de relever le défi que pose la pauvreté massive, les dirigeants mondiaux réunis au Sommet du Millénaire, en septembre 2000, se sont fixés pour objectif de réduire de moitié le nombre de personnes vivant dans la pauvreté extrême d'ici à 2015. Malheureusement, la réduction de la pauvreté progresse actuellement à un rythme bien inférieur à celui qui serait nécessaire pour atteindre cet objectif; en Afrique subsaharienne, par exemple, il faudrait qu'il soit multiplié par six. La Déclaration issue du Sommet du Millénaire a toutefois renforcé l'attention portée à la pauvreté et la priorité qui lui est accordée. Ce nouveau sentiment d'urgence s'est manifesté dans le résultat de la Conférence sur le financement du développement (CFD), tenue en mars dernier à Monterrey

---

<sup>1</sup> À titre de référence technique, voir le document REPL.VI/2/R.2.



(Mexique), à laquelle les États-Unis et l'Union européenne se sont engagés à augmenter substantiellement l'aide au développement en vue de réduire la pauvreté. Le défi est à présent de traduire ces nouveaux engagements en une action sur le terrain qui apporte un véritable changement dans la vie des pauvres.

5. La compréhension de la pauvreté dans la communauté internationale a grandement évolué et intégré la perception qu'ont les pauvres eux-mêmes de la pauvreté. La pauvreté se caractérise par un revenu insuffisant pour satisfaire les besoins vitaux; un manque de sécurité d'accès aux ressources productives (humaines, naturelles, matérielles, financières et sociales); une insécurité alimentaire; un état de santé précaire; une inégalité d'accès à l'éducation et aux services sociaux; et, enfin, un manque d'estime de soi, de dignité et de pouvoir. La pauvreté est aussi une situation de vulnérabilité, d'exclusion, d'impuissance et d'impossibilité d'échapper à la violence. La vulnérabilité des ruraux pauvres est une "crise silencieuse", qui est étroitement liée à la faiblesse de la gouvernance au niveau local. Les pauvres ressentent la pauvreté comme une incapacité à maîtriser les conditions de leur existence, à influencer sur les décisions qui conditionnent leur vie, à négocier de meilleures conditions d'échange et de troc, à mettre fin à la corruption et à obtenir que les organismes gouvernementaux et les organisations non gouvernementales (ONG) leur rendent des comptes. Faute d'une solide organisation sociale, il leur est difficile de mettre à profit les opportunités qui pourraient se présenter au sein de leurs communautés et de nouer des liens avec des partenaires extérieurs. L'impuissance est manifestement l'une des causes les plus importantes de la pauvreté; c'est aussi une de celles qui a les conséquences les plus lourdes. Parmi les populations rurales pauvres, extrêmement diverses, il est un groupe important qui se détache: celui des femmes. En effet, celles-ci restent marginalisées sur les plans économique et politique, alors que leur contribution à la résistance des ménages ruraux face à l'adversité et le rôle qu'elles peuvent jouer comme agents du changement ne sont plus à démontrer.

6. La réduction de la pauvreté a fait des progrès importants, mais le nombre des pauvres reste élevé, spécialement dans les zones rurales et parmi les femmes. L'adoption d'une définition globale de la pauvreté permet la conception et la mise en œuvre de stratégies de lutte contre la pauvreté rurale qui n'excluent personne, qui sont efficaces, favorisent l'égalité entre les sexes, et valident le choix du FIDA, qui vise à réduire la pauvreté rurale en "œuvrant pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté".

### **III. RÔLE ET IDENTITÉ DU FIDA**

7. Parmi les institutions financières internationales (IFI), le FIDA se distingue par son mandat, spécifiquement axé sur les ruraux pauvres et sur l'aide dont ils ont besoin pour se libérer de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Au cours des 25 dernières années, le Fonds a consacré la totalité de ses ressources à l'étude des causes de la pauvreté, qui accable un grand nombre de petits agriculteurs et d'autres groupes ruraux, spécialement les femmes, et à la recherche de solutions novatrices. Il y a vingt-cinq ans, les autres IFI affectaient une part importante de leurs prêts à l'agriculture et au secteur rural. Depuis une vingtaine d'années, toutefois, la Banque mondiale et les banques régionales de développement ont fortement réduit leur concours à l'agriculture, qui est aujourd'hui bien inférieur à 10% du total. De façon plus générale, l'agriculture reçoit désormais une proportion beaucoup plus faible de l'aide publique au développement (APD) globale. Le caractère de cette aide a aussi changé, au profit d'une orientation sectorielle, spécialement en faveur des secteurs sociaux, et au détriment de l'agriculture et des autres activités productives des pauvres.

8. Le FIDA est aussi devenu l'une des rares institutions de développement qui focalisent leur action sur l'aide directe aux activités visant à accroître la productivité, à stimuler la croissance et à améliorer les conditions de vie des ruraux pauvres. L'an dernier, et spécialement à la CFD, il s'est efforcé de collaborer avec d'autres organisations pour mettre en lumière l'importance de l'agriculture et du développement rural dans la lutte contre la pauvreté, et la nécessité d'augmenter les investissements dans le secteur rural.



9. Dans certains pays en développement, le FIDA est maintenant, de ce fait, l'une des principales institutions de financement extérieur qui investit dans le développement rural et soutient le secteur de la petite exploitation. Les programmes du FIDA sont donc fortement complémentaires des programmes macroéconomiques et sectoriels des autres IFI. L'un des objectifs de ses programmes est d'assurer que les petits agriculteurs et les autres groupes pauvres puissent accéder, dans des conditions équitables, aux avantages procurés par les programmes infrastructurels et sectoriels que financent les autres IFI.

10. L'une des caractéristiques originales du FIDA est que parmi ses membres, les pays en développement considérés dans leur ensemble sont d'importants contributeurs: au cours des deux dernières reconstitutions des ressources du FIDA, les pays en développement des Listes B et C ont apporté 22% du total des contributions. À titre de comparaison, la moyenne est de 2,1% pour l'Association internationale de développement (IDA), 4,6% pour le Fonds africain de développement (FAfD) et le Fonds asiatique de développement (FAsD) et 8,3% pour le Fonds des opérations spéciales de la Banque interaméricaine de développement. En outre, le FIDA s'emploie activement à mobiliser des cofinancements pour les programmes qu'il appuie et dans le cadre de la supervision de ces programmes, il travaille en partenariat avec les institutions coopérantes, ce qui lui permet d'influer sur la façon dont celles-ci envisagent la réduction de la pauvreté rurale.

11. **La recherche de l'innovation.** Le Fonds a réussi à promouvoir un certain nombre d'approches novatrices, qui dans certains cas ont été reproduites ou transposées à plus grande échelle. Ces initiatives concernent plusieurs domaines, notamment: i) l'innovation en matière de conservation des sols et des eaux dans le cadre du Programme spécial pour les pays de l'Afrique subsaharienne touchés par la sécheresse et la désertification; ii) l'innovation en matière de financement rural; iii) l'innovation en matière de politique foncière pour la gestion des ressources naturelles; iv) la relance de l'innovation endogène au sein des systèmes agricoles; v) l'innovation visant à généraliser l'intégration d'une approche favorisant l'égalité entre les sexes; et vi) les systèmes de vulgarisation et l'application des règles du marché aux services assurés dans ce domaine.

#### IV. LE CONTEXTE STRATÉGIQUE DU FIDA

12. Les stratégies que le FIDA suivra dans l'accomplissement de sa mission au cours de la période de la sixième reconstitution comprennent les Objectifs de développement du Millénaire (ODM); le *Cadre stratégique du FIDA 2002-2006*; les stratégies régionales; FIDA V: Plan d'action (2000-2002); et le Programme de transformation stratégique (PTS) (anciennement dénommé Programme de reconfiguration des processus).

##### A. Les objectifs de développement du Millénaire, le consensus de Monterrey et la contribution du FIDA

13. Au cours des années 90, plusieurs conférences mondiales ont appelé la communauté internationale à relever une série de défis dans différents secteurs de la vie humaine et la synthèse de ces engagements s'est faite en 2000, sous la forme des ODM énoncés dans la Déclaration du Millénaire. L'accord sur les objectifs et les cibles pour 2015 stimule, par la coordination et le partenariat qu'il met en œuvre, une coopération efficace pour le développement. Il axe les stratégies de réduction de la pauvreté de tous les acteurs sur un ensemble d'objectifs complémentaires ayant fait l'objet d'un accord et sur les conditions nécessaires à leur réalisation (pour de plus amples renseignements, voir l'appendice A). La Conférence de Monterrey a renouvelé ce consensus sous la forme d'un partenariat mondial pour le développement, axé sur les ODM et les conditions nécessaires à leur réalisation, telles que les réformes politiques et institutionnelles, l'APD, l'accès aux marchés et l'allègement de la dette.



14. Le FIDA est fermement déterminé à contribuer à la réalisation des ODM et rendra compte des progrès accomplis. L'éradication de la pauvreté extrême et de la faim, l'enseignement primaire universel, l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, la réduction de la mortalité infantile, l'amélioration de la santé maternelle, la lutte contre le VIH/sida, le paludisme et autres maladies, et la gestion durable de l'environnement sont des questions dont le FIDA se préoccupe (pour plus de renseignements, voir l'appendice A). Le FIDA fera porter son effort sur les points suivants:

- a) la dimension rurale et la promotion de l'égalité hommes-femmes dans le cadre des ODM;
- b) l'éradication de la pauvreté extrême et de la faim;
- c) l'autonomisation des femmes;
- d) la gestion durable de l'environnement; et
- e) un partenariat mondial pour le développement.

15. Le FIDA poursuivra aussi indirectement certains buts concernant l'éducation, l'assainissement et la santé qui ne figurent pas spécifiquement sur la liste ci-dessus, par le biais de partenariats avec le fonds belge de survie (FBS), le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) et d'autres instances directement concernées par ces buts, avec les objectifs et indicateurs qui s'y rattachent.

### **B. Les objectifs du Cadre stratégique du FIDA: incidences opérationnelles**

16. En vue d'accomplir sa mission et de contribuer à la réalisation des ODM, le FIDA a élaboré en 2001 le *Cadre stratégique du FIDA 2002-2006: œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté*. Le Conseil d'administration et le Conseil des gouverneurs ont approuvé ce Cadre stratégique en décembre 2001 et en février 2002 respectivement.

17. Le Cadre stratégique définit la mission et les trois objectifs stratégiques du Fonds:

- a) mission: œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté;
- b) objectifs:
  - 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.

18. Pour atteindre ces objectifs, le Fonds renforcera son rôle de catalyseur aussi bien grâce aux opérations qu'il mène sur le terrain que par son effort de concertation sur les politiques à suivre et ses activités de sensibilisation.

### **C. FIDA V: Plan d'action (2000-2002): exploiter les réalisations**

19. Le rapport de la Consultation sur la cinquième reconstitution des ressources du FIDA, intitulé "Partenariats pour éradiquer la pauvreté rurale: Rapport de la Consultation chargée d'examiner l'adéquation des ressources dont dispose le FIDA", était accompagné du document "FIDA V: Plan d'action (2000-2002)", outil de développement organisationnel de première importance. Le Plan d'action guide le FIDA dans la mise en œuvre de la politique décidée dans le cadre de la cinquième reconstitution. L'exécution de ce plan donne lieu à des mesures concrètes visant à élaborer le cadre conceptuel et méthodologique et les procédures de base, ainsi que les capacités organisationnelles nécessaires pour accroître l'impact de façon à renforcer le rôle de catalyseur du FIDA et améliorer la

qualité de ses programmes de développement agricole et rural (pour de plus amples renseignements, voir l'appendice B).

#### **D. Le Programme de transformation stratégique: moderniser les politiques, processus et systèmes**

20. Le PTS a pour objectif de faire du FIDA une organisation plus efficiente et plus efficace. Il vise à renforcer les capacités institutionnelles du Fonds en réalisant des changements organisationnels et en modernisant ses politiques, processus et systèmes. Cela implique la modernisation de la politique de gestion des ressources humaines, du système de gestion financière, du 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 plaider. Il faudra aussi moderniser le système d'information pour en faire un système de gestion de l'information ayant une orientation plus stratégique et capable d'appuyer les diverses activités mentionnées ci-dessus. Les objectifs spécifiques du PTS sont indiqués à l'appendice B.

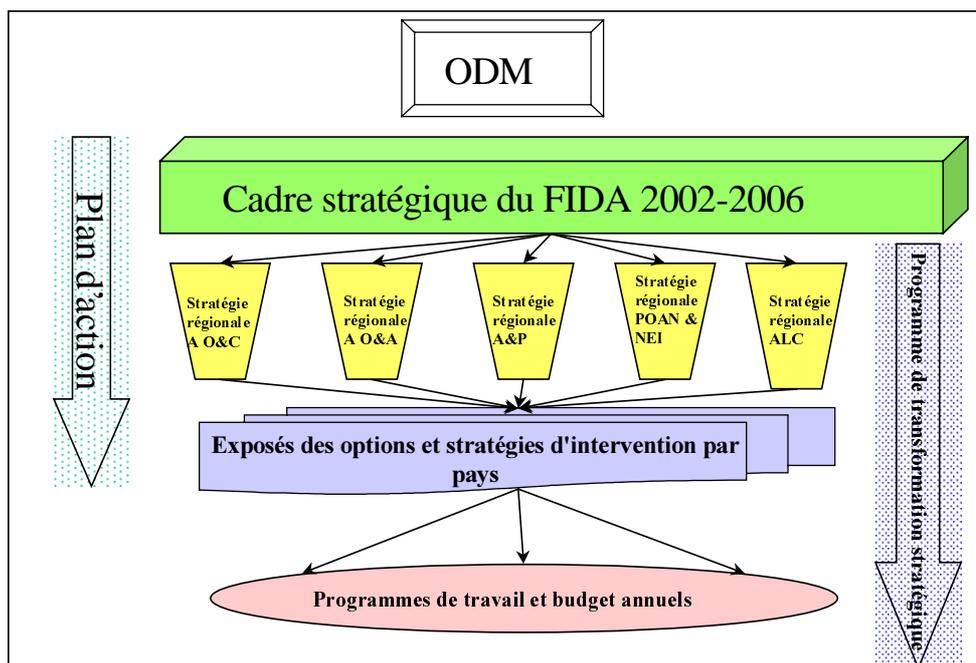
#### **E. Les stratégies régionales**

21. À l'occasion de l'établissement du *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale* du FIDA et du *Cadre stratégique du FIDA 2002-2006*, les divisions régionales ont entrepris des études approfondies de la pauvreté rurale qui ont également servi de base à l'élaboration ultérieure des stratégies régionales. Ces stratégies décrivent la façon dont le FIDA cherchera à réaliser la mission et les objectifs définis dans le Cadre stratégique, au niveau régional, et constituent le premier niveau de mise en œuvre du Cadre stratégique. Elles recensent les principaux problèmes de pauvreté rurale auxquels le Fonds est confronté dans chaque région, les possibilités d'y remédier, les contraintes, et les choix stratégiques que le Fonds opérera à moyen terme avec ses partenaires. Les stratégies régionales servent de base au programme régional de prêts et aux stratégies par pays, et elles évolueront, à leur tour, au fil du temps en fonction de l'expérience acquise et des résultats obtenus. Les stratégies régionales ont été examinées de façon approfondie lors de tables rondes qui se sont tenues à l'occasion de la vingt-cinquième session du Conseil des gouverneurs, en février 2002, et font aussi l'objet de débats lors d'ateliers régionaux.

#### **F. Les liens**

22. Les ODM, le Cadre stratégique, les stratégies régionales et le PTS sont les éléments, qui se renforcent mutuellement, d'un cadre intégré que le FIDA mettra en œuvre au cours de la période de la sixième reconstitution. Globalement, ils donnent aux priorités du FIDA une forte cohérence pour la mise en œuvre de sa capacité institutionnelle. Les ODM définissent les objectifs mondiaux de réduction de la pauvreté, les conditions nécessaires à leur réalisation et les partenariats à mettre en place. Le Cadre stratégique définit les objectifs de réduction de la pauvreté rurale propres au FIDA et énonce la stratégie que le Fonds appliquera pour contribuer à la réalisation des objectifs mondiaux; le PTS assure la mise au point des politiques, processus et systèmes nécessaires pour moderniser le FIDA afin qu'il puisse accomplir sa mission à la lumière du Cadre stratégique. À eux tous, ils créeront les capacités institutionnelles qui permettront au FIDA d'être opérationnel et de jouer un rôle accru de catalyseur dans la lutte contre la pauvreté rurale. Enfin, les stratégies régionales offrent un contexte pour l'élaboration des stratégies de pays en harmonie avec le Cadre stratégique. Ces liens et leur ordre logique sont représentés dans l'encadré ci-après.

## Ouvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté



Notes: A O&C	=	Afrique de l'Ouest et du Centre
A O&A	=	Afrique orientale et australe
A&P	=	Asie et Pacifique
POAN & NEI	=	Proche-Orient et Afrique du Nord et Nouveaux États Indépendants
ALC	=	Amérique latine et Caraïbes

## V. MISE EN ŒUVRE DU CADRE STRATÉGIQUE ET DES STRATÉGIES RÉGIONALES

23. Le Cadre stratégique et les stratégies régionales qui l'appuient constituent la base de toutes les activités et allocations de ressources du FIDA. Le processus de mise en œuvre comprend quatre éléments de base: le programme de travail du FIDA; un cadre directeur permettant de déterminer les allocations spécifiques des programmes par pays; la planification des programmes au niveau des pays par le biais des exposés des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) afin d'assurer qu'ils soient sélectifs et efficaces; et l'action catalytique du Fonds à l'appui des priorités de ses programmes.

### A. Le programme de travail du FIDA

#### Niveau du programme

24. Le Cadre stratégique et les stratégies régionales qui l'appuient constituent des lignes directrices et sont donc neutres en termes d'échelle, de sorte qu'ils peuvent être mis en œuvre au moyen de programmes menés à différents niveaux. Cependant, en dessous d'un certain niveau d'activité, l'impact du programme sur les pauvres serait limité et son effet sur les institutions et les politiques serait trop local et spécifique, ce qui limiterait sérieusement le rôle de catalyseur que doit jouer le FIDA. Les parties prenantes ont estimé, au moment de la cinquième reconstitution, que ce niveau devrait être de 450 millions de USD aux prix de 1996, soit environ 520 millions de USD aux prix de 2004. Au cours



de la période de la sixième reconstitution, le FIDA se dotera d'un programme de travail qui lui permette de maximiser son impact sur la réduction de la pauvreté rurale grâce à des programmes visant à stimuler la croissance, à accroître la productivité et à améliorer les conditions de vie. Ce programme reposera sur les ressources qui seront mises à la disposition du FIDA et sur des pratiques financières rationnelles qui permettront de poursuivre l'effort déployé pour aider les ruraux pauvres à se libérer de la pauvreté.

25. Le programme annuel de prêts du FIDA s'est élevé en moyenne, au cours des trois dernières années, à 415 millions de USD, montant qui a permis de financer des projets/programmes représentant en moyenne un total annuel de 922 millions de USD, soit un effet de levier de 122%. Avec ces ressources, le FIDA a appuyé en moyenne 27 projets/programmes par an, qui ont eu chaque année environ 10 millions de bénéficiaires directs. Sur la période triennale, le FIDA a pu ainsi aider 60 pays différents au moyen de 82 projets/programmes au total. Ces chiffres signifient aussi que le FIDA touche en moyenne une fois tous les six ans une grande partie des pays où il opère. Si l'on retient les mêmes coefficients de programmation et si l'on se fonde sur le montant actuel des prêts, soit environ 15 millions de USD, un programme annuel de prêts de 520 millions de USD permettrait de financer un effort d'investissement d'un coût total de l'ordre de 1,2 milliard de USD, soit environ 30 à 34 projets/programmes qui auraient quelque 13 millions de bénéficiaires directs par an. Le FIDA pourrait ainsi prêter plus fréquemment aux pays emprunteurs, ce qui assurerait une concertation plus suivie sur la réforme des politiques et un effet de levier mieux structuré au sein des partenariats.

26. Les chiffres mentionnés ci-dessus, quant au montant total du programme de prêts du FIDA et au nombre total des pauvres qui seraient touchés, expriment implicitement le souhait que les contributions à la reconstitution des ressources du FIDA, qui représentent chaque année 0,3% du niveau actuel de l'APD, permettent à celui-ci de contribuer à la réduction visée du nombre de pauvres dans une proportion dépassant largement sa part de l'APD.

27. Afin d'atteindre une masse critique permettant d'avoir un impact sur les personnes, les politiques et les institutions, il est confirmé que le niveau cible du programme de travail annuel pour la période de la sixième reconstitution s'établit à ... millions de USD (aux prix de ...).

### **Focalisation du programme**

28. Au cours de la période de la sixième reconstitution, le FIDA mettra son programme de travail au service de la mission qui lui incombe, à savoir œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté. Dans l'optique de la performance et de l'impact, les investissements auront pour but d'aider les producteurs pauvres à augmenter leur production et leur productivité:

- a) en développant et en renforçant les organisations de pauvres pour leur permettre d'affronter les problèmes qu'eux-mêmes considèrent comme critiques;
- b) en assurant aux ruraux pauvres un accès équitable à la terre, à l'eau et aux forêts, ainsi qu'à des techniques adaptées aux conditions locales et propres à augmenter la productivité agricole au moyen d'approches différenciées selon les sexes;
- c) en créant des institutions financières rurales durables et répondant aux besoins, au sein de systèmes orientés vers le marché;
- d) en développant les liens avec les marchés grâce à la diversification de la base de production, à l'amélioration de la transformation, à l'offre de services de commercialisation efficaces et à la mise en place de l'infrastructure nécessaire aux marchés et aux transports;
- e) en élargissant l'accès à la connaissance de façon à ce que les pauvres puissent profiter des possibilités offertes et surmonter les obstacles;



- f) en accroissant l'influence que les pauvres exercent sur les politiques et les institutions publiques (y compris les lois et les règlements) intéressant la réduction de la pauvreté rurale;
- g) en renforçant le pouvoir de négociations des pauvres sur les marchés;
- h) en faisant en sorte que les femmes occupent une place centrale dans le programme de transformation institutionnelle, en raison de leur dynamisme comme organisatrices et de leur efficacité comme participantes aux organisations de base et aux initiatives locales d'auto-assistance.

29. Les valeurs auxquelles le Fonds attache une grande importance dans son programme demeurent l'égalité hommes-femmes, la participation et l'augmentation de la productivité, dans le souci d'assurer des moyens de subsistance durables. Dans l'élaboration de son programme de travail, le FIDA s'attache à l'innovation et aux réformes institutionnelles en faveur des pauvres, tandis que ses programmes de pays poursuivent les objectifs spécifiques de la politique sectorielle présentés ci-dessous. Dans le cadre de ces priorités, le FIDA adoptera un éventail d'orientations programmatiques spécifiques à chaque région en fonction de l'évolution des stratégies régionales.

30. De manière générale, le Fonds couvrira les besoins essentiels en matière de développement rural et ceux à plus long terme du relèvement dans des régions vulnérables telles que l'Amérique centrale, les zones de cultures sèches et les hautes terres d'Asie et d'Afrique subsaharienne. Le Fonds fera un effort important pour combler "l'écart" qui s'est creusé en matière d'investissement et de développement des connaissances en raison de la réduction des engagements des autres donateurs en faveur de la production agricole et rurale. Il réalisera aussi des investissements adéquats dans les pays qui ont su mettre à profit l'aide au développement pour lutter contre la pauvreté (par exemple, le Mozambique et l'Ouganda).

31. Plus précisément, le Fonds consolidera les progrès réalisés dans les secteurs où l'on a pu constater un impact durable sur la réduction de la pauvreté (par exemple, le financement rural, la commercialisation et les programmes favorisant l'égalité hommes-femmes). Il s'attaquera par ailleurs résolument à d'autres problèmes structurels importants, tels que la réforme agraire et la gestion des ressources naturelles pour lesquelles l'organisation communautaire est précieuse.

32. **Afrique.** Le Fonds accompagnera substantiellement les programmes de financement rural et de développement de la commercialisation allant au-delà de la création d'institutions locales de microfinancement, en vue de mettre en place des organisations faîtières et d'établir des liens avec le secteur des banques commerciales, dans un cadre législatif approprié. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) offre à la communauté du développement d'importantes possibilités de création de partenariats pour relever ces défis du développement. Le FIDA a participé activement à l'établissement du NEPAD et aux réunions régionales et il continuera à collaborer avec ce nouveau partenariat de façon concrète, notamment en rendant explicites, chaque fois que possible, les investissements réalisés en Afrique qui concourent manifestement au NEPAD. Il soutiendra aussi les investissements dans la gestion des ressources naturelles, dans les zones les plus vulnérables, et s'attaquera au problème que constitue le système foncier pour les pauvres. Le cadre politique et institutionnel s'est amélioré dans nombre de pays africains. Il est maintenant possible de mettre en œuvre des approches nouvelles et plus durables pour développer la petite exploitation. Si l'on n'aide pas les gouvernements à mettre en œuvre ces nouvelles approches, on risque de laisser passer l'occasion. Les gouvernements s'adressent de plus en plus au FIDA pour qu'il les aide à mettre les politiques en pratique. Le FIDA financera des programmes visant à créer le cadre institutionnel nécessaire au changement, à tous les niveaux. Il se lancera aussi dans des programmes, réalisés en partenariat et traitant le problème du VIH/sida qui a des répercussions désastreuses sur la capacité de production des pauvres, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté rurale. En Afrique de l'Ouest spécialement, le Fonds s'efforcera de recommencer à prêter aux pays qui n'ont pas emprunté récemment, notamment à ceux qui sortent d'un conflit.



33. **Amérique latine et Caraïbes.** En Amérique latine et dans les Caraïbes, la lutte contre la pauvreté a été rendue encore plus difficile par trois catastrophes: le phénomène *El Niño*, l'ouragan Mitch et les crises financières. En raison des conséquences durables des catastrophes naturelles: régression économique dans de nombreux pays d'Amérique centrale et des Andes et ravages causés à l'infrastructure agricole et aux cultures, les besoins de la région dépassent de beaucoup les ressources disponibles. Le Fonds s'efforcera de remédier aux séquelles à long terme de ces catastrophes. Il sera bien placé pour exercer une influence sur les politiques et programmes nationaux et régionaux de lutte contre la pauvreté et pourra aussi contribuer à la solution des problèmes des populations indigènes souvent négligés. Grâce à un programme efficace, le FIDA pourra établir avec d'autres donateurs internationaux de solides partenariats fondés sur une stratégie d'intervention à moyen terme dans chaque pays, compte tenu du fait que les autres IFI qui opèrent dans la région accordent moins d'importance au développement rural.

34. **Asie et Pacifique.** En dépit d'une croissance économique remarquable au cours des vingt dernières années, la région Asie et Pacifique abrite toujours la majeure partie des populations pauvres du monde. De surcroît, quel que soit le critère retenu pour mesurer l'acuité de la pauvreté (indicateurs sociaux et sanitaires), le constat est accablant.

35. L'un des principaux enseignements que l'on peut tirer des crises passées est qu'il est indispensable de s'appuyer sur l'agriculture pour créer des revenus dans les zones internes où l'agriculture pluviale, qui occupe approximativement 266 millions d'hectares dans les pays en développement d'Asie, est essentielle à la survie. De nouvelles opportunités permettent aujourd'hui de promouvoir des systèmes communautaires de gestion des ressources dans les zones de montagne, où les habitants sont connus pour être des gardiens efficaces de la biodiversité. C'est dans ces régions que la pauvreté rurale a tendance à se concentrer. Le FIDA soutiendra les efforts de lutte contre la pauvreté, indispensables à la stabilité sociale des pays d'Asie, à la protection de leurs ressources naturelles et à l'environnement mondial.

36. **Proche-Orient et Afrique du Nord.** Dans la région Proche-Orient et Afrique du Nord, l'eau, destinée à la consommation humaine, à l'élevage et à l'agriculture, est un facteur critique. Les sols, dans ces écosystèmes arides et fragiles, s'appauvrissent et se dégradent sous l'effet d'une pression sans répit. Le FIDA a acquis une compétence considérable dans ces zones marginales. S'il disposait de ressources plus abondantes, il serait en mesure de mieux aider les pauvres qui y vivent à s'adapter à leur environnement très difficile. Le fonds poursuivra la réalisation de ses objectifs, qui sont actuellement de diffuser des méthodes participatives améliorées de gestion des ressources, de promouvoir l'autonomie des communautés pauvres, de réduire la dépendance à l'égard de l'État et de freiner l'émigration.

37. Dans les zones rurales d'**Europe orientale et des Nouveaux États Indépendants (NEI)**, les populations sont au bord de la désintégration sociale et du conflit armé. Les programmes du FIDA peuvent contribuer à promouvoir des solutions pacifiques et durables aux problèmes économiques que rencontrent les populations rurales. Le Fonds soutiendra des systèmes de petite exploitation dans le cadre d'une transition ordonnée entre une planification centralisée et l'économie de marché. Ce faisant, il appuiera aussi des réformes institutionnelles de seconde génération en particulier pour l'organisation d'un financement rural durable.

### **Structure du programme de prêts par conditions et modalités et par région**

38. 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 peuvent obtenir des prêts à des conditions intermédiaires et ceux dont le PNB par habitant dépasse 1 306 USD peuvent emprunter à des conditions ordinaires.

Sur le total des pays qui empruntent au FIDA, environ 14 ont droit 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, de quelques pays d'Asie, mais de très peu de pays d'Afrique. La grille d'allocation des ressources du FIDA réserve les deux tiers du programme de prêt aux emprunteurs qui bénéficient de conditions très favorables, ce qui laisse approximativement un tiers pour les emprunteurs ayant droit à des conditions intermédiaires et ordinaires.

39. En 1999, le Conseil d'administration a approuvé, sur la recommandation du Comité ad hoc des allocations régionales, la répartition suivante des ressources du programme de prêts du FIDA par région géographique: 39,4% pour l'Afrique, 28,5% pour l'Asie et le Pacifique, 17,0% pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 7,1% pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord, et 8% pour l'Europe orientale et les Nouveaux États Indépendants.

40. Au cours de la période de la cinquième reconstitution, le FIDA a affecté au moins 67% des ressources disponibles pour les prêts aux pays qui empruntent à des conditions particulièrement favorables, et depuis sa création, l'Afrique a reçu 52% du total des prêts accordés à des conditions particulièrement favorables. Le Fonds prévoit de maintenir cette répartition dans le cadre du système d'allocation fondé sur la performance (SAP) qui sera mis en place pendant la période de la sixième reconstitution.

## **B. Corréler l'allocation de ressources à la performance**

41. Afin de maximiser son impact sur la pauvreté rurale, conformément à l'objectif qu'il s'est fixé, le FIDA continuera de concentrer ses ressources sur les possibilités les plus à même de se traduire par une réduction rapide et durable de la pauvreté rurale grâce à un système d'allocation fondé sur la performance, conçu et appliqué de façon explicite et transparente. À l'image des dispositifs analogues qui sont déjà en place dans d'autres IFI, ce système aura pour but de faire en sorte que les pays qui ont créé un cadre national, sectoriel et local propice à une réduction durable de la pauvreté rurale, ou qui sont en train de le faire, se voient attribuer *ex ante* par le FIDA des allocations de ressources en rapport avec leur aptitude avérée à utiliser ces fonds avec efficacité. Il devra aussi veiller à ce que les pays qui n'ont pas encore réussi à mettre en place un tel cadre reçoivent un soutien de niveau et de nature appropriés qui puisse les aider à surmonter les difficultés rencontrées.

42. Le SAP du FIDA devrait s'inspirer de l'expérience et de l'approche générale d'autres IFI en la matière (notamment le FAdD, le FAsD et l'IDA), mais aussi refléter clairement le mandat spécifique du Fonds, ses mécanismes d'assistance, sa structure financière et son mode de gouvernance. En particulier, l'évaluation des performances des différents pays devra revêtir trois dimensions: performance générale, performance sectorielle et performance du portefeuille. Les interventions du FIDA portant exclusivement sur le secteur agricole, il serait logique de donner un poids particulier à la performance sectorielle, et les évaluations et mesures effectuées à cet égard devraient correspondre aux activités du FIDA en ce qui concerne la promotion de l'égalité entre les sexes, l'autonomisation des populations et la bonne gouvernance, ainsi que la lutte contre l'exclusion sociale dans le monde rural. En tenant compte à la fois de la performance et des besoins des pays, l'allocation des ressources refléterait ainsi comme il convient les interventions du FIDA auprès des populations rurales et des pays les plus pauvres.

43. Les États membres du FIDA seront appelés à prendre part à l'élaboration et à l'application de ce système – aussi bien au stade de la formulation initiale qu'au moment de l'évaluation des performances individuelles (qui devra systématiquement donner lieu à un dialogue entre le FIDA et le pays concerné) –, l'objectif étant de mettre sur pied un dispositif parfaitement transparent qui recueille l'approbation de tous les membres.



44. Les différentes modalités du système seront mises au point en concertation avec les États membres. Un groupe d'étude informel dirigé par le Vice-Président du FIDA et comprenant un représentant de chacune des trois Listes désigné par les coordonnateurs correspondants sera mis sur pied pour suivre l'évolution de cette proposition. En accord avec ce groupe informel, le FIDA présentera une série de propositions plus détaillées à l'occasion d'une séance de travail organisée en marge du Conseil des gouverneurs et du vingt-cinquième anniversaire du FIDA en février 2003. Compte tenu des résultats de cette réunion, ainsi que des éléments apportés par le groupe d'étude informel, le FIDA préparera une nouvelle proposition, plus complète, qui sera présentée à une séance de travail informelle du Conseil d'administration, en avril 2003, et qu'il révisera et affinera une nouvelle fois par la suite, toujours en concertation avec le groupe d'étude informel, en vue de la soumettre pour approbation à la soixante-dix-neuvième session du Conseil d'administration en septembre 2003. L'année de transition qui suivra sera consacrée aux évaluations des performances des pays, afin que le SAP puisse être pleinement intégré au programme de travail qui sera examiné par le Conseil d'administration en 2004.

### **C. Sélectivité et efficacité: les opérations au niveau du pays**

45. La planification et l'exécution des programmes de pays est un processus essentiel au déploiement du Cadre stratégique, des stratégies régionales et du programme de prêts. C'est par ce processus en particulier que le Fonds concilie sa vocation d'institution universelle, auprès de laquelle tous ses États membres en développement remplissant les conditions requises ont en principe le droit d'emprunter, avec la nécessité d'être sélectif et d'avoir une orientation stratégique claire pour être efficace. C'est en dernière analyse le processus critique par lequel le Fonds met en œuvre son Cadre stratégique de façon à lier l'allocation des ressources aux résultats et accroître ainsi l'efficacité de l'aide.

#### **Les exposés des options et stratégies d'intervention par pays**

46. Le COSOP est le principal outil qu'utilise le FIDA pour planifier ses programmes dans les pays. On en trouvera une présentation détaillée à l'appendice C.

47. Le COSOP est un document propre à chaque pays, qui est établi par le FIDA, en étroite collaboration avec le pays intéressé, l'appropriation par le pays étant essentielle. De caractère prospectif, il offre un cadre de planification à moyen terme englobant toutes les opérations du FIDA dans le pays (projets en cours, nouveaux projets et programmes, concertation sur les politiques, Initiative pour la réduction de la dette des PPTÉ, règlement des arriérés, collaboration avec les ONG, dons d'assistance technique, ateliers, études, etc.). C'est en outre le cadre dans lequel se font la planification et la structuration stratégiques des interventions du Fonds dans le pays donné, c'est-à-dire l'exécution dans un ordre déterminé et de façon équilibrée des innovations, de la reproduction, de la transposition à plus grande échelle des projets et des approches de programmes à long terme (voir ci-dessous). Pour atteindre ces objectifs, le COSOP doit prescrire l'approche/outil recommandé(e) pour le pays concerné en matière d'investissement sur la base des résultats obtenus et des enseignements tirés; établir le programme de la concertation sur les institutions et les politiques; concevoir une stratégie destinée à augmenter la productivité et la durabilité dans les secteurs agricole et rural; définir la participation du FIDA à l'élaboration du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP); préciser le rôle du FIDA dans l'aide au rétablissement après une crise (le cas échéant) et recenser les possibilités de partenariat et l'approche que le FIDA doit adopter, pour être efficace, au niveau du pays.

48. Le COSOP permet aussi de lier la stratégie régionale à des scénarios spécifiques d'intervention dans les pays, en fonction de critères indiquant le degré de probabilité que les ressources fournies soient utilisées efficacement. À cet égard, le COSOP décrit aussi, lorsqu'il y a lieu, le processus et le soutien nécessaires pour atteindre le niveau de résultats requis. Il évalue la qualité du cadre politique

et institutionnel du pays, du point de vue de la lutte contre la pauvreté, et définit le programme de transformation institutionnelle qui doit accompagner l'élaboration du programme de pays, de façon à ce que l'aide du FIDA contribue efficacement à réduire la pauvreté rurale.

49. Le COSOP constitue un outil approprié pour répartir de façon stratégique les ressources limitées du FIDA, assurer que les programmes soient sélectifs et lier l'allocation des ressources aux résultats afin de garantir l'efficacité. En ce qui concerne la période de la sixième reconstitution, il faudra prendre en compte les conclusions qui se dégageront de l'examen de l'expérience pilote concernant les COSOP auquel se livrera le Conseil d'administration à la fin de 2002.

### **L'approche-programme**

50. Les vertus du "projet", comme principe d'organisation des investissements destinés à éliminer durablement la pauvreté, ne sont plus à démontrer, spécialement lorsque de nouvelles stratégies ou approches doivent être mises à l'essai ou lorsque s'impose un développement plus poussé du cadre politique et institutionnel à l'appui de la réduction de la pauvreté rurale. Localement circonscrit, il est exécuté par des équipes de gestion bien rodées, met en œuvre des processus de planification clairement définis et est assorti d'objectifs à atteindre dans un laps de temps relativement court (6 à 8 ans) au moyen d'un ensemble d'activités qui a fait l'objet d'un examen prospectif. Le Fonds a élargi le champ des "investissements de projet" en prévoyant plus de souplesse, en renforçant la participation à l'élaboration des projets et en insistant sur l'importance d'une bonne planification des programmes dans le développement du portefeuille du pays, grâce à une structuration stratégique des interventions dans le pays; c'est-à-dire en y incluant un ensemble équilibré et échelonné dans un ordre déterminé de projets pilotes novateurs, de projets reproduits à l'identique et de projets transposés à plus grande échelle.

51. Le Fonds a récemment institué un mécanisme flexible de financement (MFF)<sup>2</sup>, nouvel instrument de prêt qui permet de répondre au besoin d'une approche programmatique plus accentuée. Cette expérience pilote étant en cours d'étude, il a été décidé, à la soixante-seizième session du Conseil d'administration, que les nouveaux prêts consentis au titre du MFF seraient limités aux projets et programmes faisant déjà partie de la filière jusqu'à ce que l'évaluation du mécanisme soit achevée en 2004, après quoi le niveau des financements accordés sera déterminé par le Conseil d'administration.

52. Un certain nombre de pays ont beaucoup progressé dernièrement dans l'établissement d'un environnement politique et institutionnel favorable et mis au point des stratégies efficaces pour la réduction de la pauvreté rurale (comme l'illustrent les DSRP). L'aide extérieure au développement serait beaucoup plus efficace si elle se ralliait autour de ces stratégies. Cela permettrait en effet de rationaliser la demande de ressources financières et humaines limitées au plan intérieur, d'harmoniser les approches mises en œuvre par les donateurs, de renforcer l'appropriation par les pays et de faciliter les partenariats, ce qui aboutirait à une plus grande efficacité des programmes et à un impact durable sur la pauvreté rurale et le cadre des politiques.

53. Le FIDA allouera davantage de ressources aux pays dont la performance est déjà bien établie. En outre, il se joindra aux partenariats nationaux, participera aux processus d'élaboration des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté rurale, et inscrira lui-même la conception et l'exécution de ses programmes dans ce contexte, par le biais des COSOP.

---

<sup>2</sup> Ce mécanisme a été créé pour des programmes à plus long terme, divisés le plus souvent en trois phases et caractérisés par un important degré de flexibilité, les résultats obtenus à la fin de chaque phase conditionnant le passage à la phase suivante. Ces programmes sont soumis à un processus de suivi et évaluation (S&E) renforcé, dotés de ressources plus abondantes et subordonnés à la qualité de l'environnement politique, en particulier du point de vue de la décentralisation.



## **La transformation institutionnelle à l'appui de la réduction de la pauvreté rurale**

54. De grands progrès ont été accomplis au cours des dix dernières années sur la voie de la transformation institutionnelle et politique en faveur de la réduction de la pauvreté rurale dans l'ensemble du monde en développement. Dans de nombreux pays, les marchés intérieurs des intrants et des produits se sont libéralisés; un dispositif a été mis en place pour réduire les interventions dans le commerce international des produits agricoles; les programmes de crédits bonifiés dont les avantages sont souvent accaparés par les moins pauvres se font plus rares; et le fonctionnement des marchés fonciers s'est amélioré. Le contexte est ainsi devenu plus incitatif et plus favorable à la production par les ruraux pauvres. Malgré ces progrès, le programme de réforme des politiques reste incomplet. La poursuite des réformes politiques et institutionnelles visant à créer un environnement qui réponde aux besoins des pauvres, comme l'a aussi prévue la Conférence de Monterrey, est donc l'un des grands axes du Cadre stratégique. Il faut à la fois compléter le programme des réformes politiques traditionnelles et s'attaquer, en veillant à favoriser l'égalité entre les sexes, aux nouveaux problèmes de politiques posés par la lutte contre la pauvreté rurale. Le COSOP offre une précieuse occasion d'engager ce processus avec le pays intéressé. On trouvera à l'appendice D un exposé plus détaillé des domaines qui doivent retenir l'attention à cet égard.

55. Cependant, le programme de réformes politiques et institutionnelles est complexe si bien que les progrès risquent d'être lents. On a tendance à surestimer l'aptitude à mener à bien les réformes. Pour réussir, il est essentiel d'être sélectif dans le choix des objectifs clés de la transformation des politiques et de mettre en œuvre les réformes dans le bon ordre, ainsi que d'établir des partenariats avec des organisations dont la vocation est davantage orientée vers les politiques. L'appropriation nationale de l'identification et de la planification de l'exécution du programme de transformation des institutions est à cet égard essentielle.

56. Au cours de la période la sixième reconstitution, le FIDA mettra à profit le processus du COSOP pour prôner l'adoption d'un programme de transformation politique et institutionnelle capable d'entraîner une réduction effective de la pauvreté rurale, en partenariat avec d'autres organisations, en veillant à ce que ce programme soit pris en main par le pays et en accordant toute l'attention voulue à l'ordre dans lequel seront exécutées les réformes.

## **Accroître la productivité et la viabilité de l'agriculture**

57. L'expérience accumulée en matière de développement montre que l'agriculture est l'un des principaux moteurs de la croissance dans les pays pauvres et que pour accélérer la réduction de la pauvreté rurale elle-même, il faut des mesures directes destinées à augmenter la productivité du secteur agricole et des entreprises rurales qui fournissent des biens et services en amont et en aval de ce secteur. Le développement agricole axé sur la productivité, dans le contexte d'une stratégie durable de gestion des ressources naturelles, s'appuie sur plusieurs éléments qui se renforcent mutuellement (voir l'appendice E). Les COSOP doivent les identifier et les intégrer dans une stratégie de pays avec le FIDA et ses partenaires.

58. S'appuyant sur son expérience en matière de réduction de la pauvreté rurale, le FIDA soutiendra, au cours de la sixième reconstitution, l'amélioration de la productivité et de la durabilité dans le secteur de la petite exploitation (en visant particulièrement les agricultrices), et à cet effet, il mettra à profit les moteurs reconnus du développement agricole, investira pour augmenter la productivité agricole, et intégrera des critères de productivité et de viabilité économique dans la conception de ses programmes. Les COSOP sont l'outil essentiel que le FIDA utilisera pour atteindre cet objectif.



## **Ouvrer dans le cadre des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) (dans les PPTE et dans les autres pays)**

59. Le FIDA participe pleinement à l'Initiative pour la réduction de la dette des PPTE, dont le coût total, en valeur nominale, est évalué à 440 millions de USD, dont 107 millions pourraient devenir exigibles au cours de la période de la sixième reconstitution, qui est celle où l'Initiative atteindra son point culminant. L'Initiative devrait permettre à 37 pays à faible revenu de trouver une solution durable pour ramener leur dette à un niveau supportable. Jusqu'ici, 24 pays ont rempli les conditions nécessaires pour bénéficier d'un allègement de leur dette, mais une grande partie des pays restants sont le théâtre de conflits et/ou ont accumulé de lourds arriérés, ce qui pourrait retarder le moment où ils pourront en bénéficier. L'un des critères d'admissibilité à l'Initiative est l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de réduction de la pauvreté à la fois efficace et prise en main par le pays. Ce même critère a ultérieurement été adopté par le Fonds monétaire international (FMI) pour l'accès à sa Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). En conséquence, 60 à 70 pays à faible revenu ont établi un DSRP ou en ont entrepris l'élaboration.

60. On peut ainsi assurer que la réduction de la pauvreté rurale et les conditions nécessaires à sa réalisation font partie intégrante de la propre stratégie de la réduction de la pauvreté du pays. La participation du FIDA au processus du DSRP tendra à assurer qu'un certain nombre de mesures soient prises à l'appui de la production rurale et de la réduction de la pauvreté (voir l'appendice F). Le Fonds encouragera en particulier la diversification agricole, dans le cadre d'une stratégie visant à élargir et à diversifier la base étroite de production et d'exportation des PPTE fortement dépendants d'un petit nombre de produits de base, ce qui les rend particulièrement vulnérables aux chocs externes et à la dégradation des termes de l'échange.

61. La participation du FIDA au processus du DSRP (planification et mise en œuvre) induira également des synergies entre les DSRP et ses COSOP, et permettra d'intégrer les opérations du FIDA dans des programmes plus larges de réduction de la pauvreté. Cette participation pourra revêtir différentes formes: appui aux processus de participation pour la planification et la mise à jour des DSRP; apport d'une aide à la mise en œuvre effective des DSRP et à leur suivi participatif; définition et application du programme de développement agricole; aide aux pauvres pour leur permettre d'exprimer et de satisfaire leurs besoins dans les domaines des politiques et de l'organisation; et institutionnalisation du processus de DSRP. Les partenariats avec les autorités (centrales et locales) et les autres acteurs du développement rural (et en particulier les IFI) seront au premier plan des préoccupations. Le processus du COSOP permet au FIDA d'infléchir les DSRP, et aussi de définir concrètement son rôle spécifique dans le cadre plus large de la réduction de la pauvreté prévue dans les DSRP. Pour cette raison, le FIDA doit élaborer des COSOP même dans les pays qui ont déjà un DSRP ou toute autre stratégie de réduction de la pauvreté ou approche sectorielle.

62. Au cours de la période de la sixième reconstitution, le FIDA participera au processus de DSRP, en accordant la priorité aux pays où les possibilités de réduction effective de la pauvreté rurale sont importantes et où les perspectives de partenariats avec d'autres organisations dans le cadre du DSRP sont les plus favorables. Il convient de veiller à ce que les COSOP et les DSRP soient liés.

### **Rôle du FIDA dans le relèvement au sortir de crises**

63. Les crises (catastrophes naturelles, troubles civils, crises financières) et les situations d'urgence qui en découlent ont proliféré considérablement dans les pays en développement, qu'elles ont frappés avec une fréquence et une gravité accrues. Quelles que soient leurs causes, les crises touchent souvent le plus durement les ruraux pauvres en raison de leur plus grande vulnérabilité. Les crises perturbent aussi notablement l'agriculture et la production vivrière. L'un des principaux problèmes de l'aide après une crise est de concilier les besoins d'urgence et les exigences du retour à un développement durable.



64. Les COSOP offrent au FIDA un précieux instrument pour planifier la mise en œuvre de son cadre directeur en vue de faire la jonction entre le redressement au sortir d'une crise et le développement à long terme (septembre 1998) dans les pays où cela se révèle nécessaire (voir l'appendice G).

65. Au cours de la période de la sixième reconstitution, le FIDA pourra participer sélectivement à des interventions pour le redressement au sortir d'une crise, essentiellement en fonction des ressources disponibles pour les prêts, mais il pourra aussi utiliser un montant limité de ressources affectées aux dons et de fonds supplétifs spécialement mobilisés à cette fin.

#### **D. Rôle de catalyseur**

66. L'impact est au cœur des préoccupations du FIDA. Dans ses programmes d'investissements, cette préoccupation se traduit par une concentration sur l'impact durable en faveur des ruraux pauvres afin qu'ils puissent se libérer de la pauvreté. Pour être crucial, l'impact sur les bénéficiaires directs des programmes de prêt du FIDA n'est cependant pas suffisant. Le FIDA doit élargir son rôle de catalyseur au-delà du programme qu'il finance lui-même, pour en toucher d'autres et pour l'étendre à l'impact sur l'environnement des politiques et institutions nationales, ainsi que sur le programme de réduction de la pauvreté rurale au niveau mondial. Pour ce faire, le FIDA doit: renforcer et exploiter son potentiel d'innovation, veiller à impliquer directement les pays dans ses activités, examiner la question de sa présence sur le terrain et des capacités dans les pays, travailler en partenariat et continuer de recourir au cofinancement et à la mobilisation de fonds supplétifs, sensibiliser la communauté internationale en faveur de l'adoption de politiques favorables aux pauvres et mettre à profit sa spécificité dans tous ces domaines.

#### **Privilégier l'innovation**

67. Malgré les difficultés, le Fonds a réussi à promouvoir un certain nombre d'approches novatrices, mentionnées ci-dessus, qui ont été dans certains cas reproduites et transposées à plus grande échelle. Les approches novatrices promues par le FIDA qui réussissent sont celles qui sont fondées sur un processus structuré et conscient d'innovation, comportant des étapes successives, qui tiennent compte des connaissances traditionnelles acquises par les pauvres dans des contextes spécifiques, de leur culture, des normes sociales et des contraintes en matière de ressources, et enfin qui soient à la portée des pauvres et donnent des résultats assez rapidement.

68. Le Fonds peut jouer un plus grand rôle dans la promotion d'innovations reproductibles visant à réduire la pauvreté rurale. Les évaluations ont conclu que le rôle principal du FIDA en matière d'innovation devrait être celui d'un "facilitateur" qui recherche, définit et promeut en collaboration avec ses partenaires des approches novatrices. Le Fonds et ses partenaires devraient continuer de faciliter, mais de façon plus active, la promotion et la diffusion des innovations en matière de lutte contre la pauvreté rurale provenant de diverses sources, y compris les pauvres eux-mêmes, pour les reproduire et/ou les transposer à plus grande échelle dans le cadre d'autres projets du FIDA et par des partenaires plus importants. Grâce à son programme de dons d'assistance technique, le FIDA peut et doit tester en partie les approches novatrices pour en améliorer et en valider les résultats.

#### **Présence sur le terrain et capacités dans les pays**

69. Le renforcement de la présence du FIDA sur le terrain est une question dont il est prévu de poursuivre l'examen en étudiant plus particulièrement les objectifs, les chances de succès et les coûts de différentes solutions. En accord avec les coordonnateurs des Listes, le Secrétariat doit préparer une proposition à ce sujet pour la soixante-dix-septième session du Conseil d'administration, en décembre 2002. Ce document fera la synthèse des principales questions soulevées par la Consultation, notamment: i) objectif de la présence du FIDA sur le terrain; ii) besoins auxquels cette présence doit



répondre; iii) différentes solutions envisagées; iv) critères à appliquer pour choisir les solutions adaptées aux circonstances. Il proposera en outre un calendrier pour la suite des travaux, qui pourrait comporter en particulier les volets suivants: i) évaluation des besoins dans chaque pays; ii) élaboration de mesures visant à intensifier l'utilisation des outils habituels; iii) mise à l'essai de mécanismes novateurs pour faciliter l'exécution des projets et la concertation sur les politiques à mener; iv) estimation du coût budgétaire des différentes solutions envisagées.

70. Pour évaluer les solutions proposées, le FIDA prendra en considération un certain nombre de critères essentiels, en gardant à l'esprit qu'il ne peut exister de solution modèle, compte tenu de la diversité des situations d'un pays ou d'une région à l'autre. Les différentes possibilités seront évaluées en fonction des besoins recensés et de l'objectif principal qu'elles doivent servir. Auparavant, la nécessité d'améliorer le soutien à l'exécution des projets, afin de renforcer l'impact du FIDA sur le terrain, constituait déjà le premier motif de la mise en place d'une présence (indirecte) dans certains pays. À cette fin, on avait recours non seulement à des missions de courte durée de fonctionnaires du FIDA, à des consultants internationaux et aux institutions coopérantes, mais aussi à des moyens locaux, qu'il s'agisse de consultants, d'équipes spécialisées ou de bureaux communs pour la gestion des projets. Ces diverses initiatives donnent de bons résultats lorsqu'il s'agit d'exécuter ou d'administrer des activités, mais le fait est qu'elles n'ont pas vraiment permis au FIDA de renforcer son rôle catalyseur en facilitant la concertation sur les politiques, la création de partenariats et la gestion des savoirs. Le FIDA souhaite donc à présent renforcer les mécanismes existants tout en recherchant de nouvelles formules pour remédier à ces lacunes. Il envisage en particulier d'appuyer les capacités locales afin d'aider les ruraux pauvres à contribuer, par l'intermédiaire de leurs propres organisations, aux décisions qui les concernent.

71. Le FIDA entend privilégier toutes les mesures qui permettront de faire appel autant que possible aux ressources nationales. Outre les outils dont il a déjà l'expérience, et auxquels il compte recourir, il recherchera de nouveaux modèles tendant à impliquer plus directement les pays et à renforcer les capacités locales. Tant sur le plan conceptuel que du point de vue opérationnel, le FIDA ne travaillera pas en vase clos mais en relation avec ses partenaires. Il prendra part notamment au processus d'élaboration des DSRP en aidant à articuler les préoccupations des ruraux pauvres dans le contexte des politiques nationales, tandis que le développement des capacités dans les pays et la participation plus directe des intéressés au dialogue politique seront pour lui un avantage lorsqu'il mettra au point ses stratégies d'intervention et ses propositions de prêts et de dons. Le FIDA s'emploiera à rechercher des synergies avec d'autres institutions du système des Nations Unies, compte tenu des réformes dont celui-ci fait actuellement l'objet et de la réflexion qui s'y déroule au sujet de sa présence sur le terrain.

## **Travailler en partenariat**

72. Le partenariat est une approche qui permet au FIDA d'être plus efficace dans la mise en œuvre de son Cadre stratégique, d'accroître l'impact des programmes et de jouer son rôle de catalyseur.

73. **Processus de coordination entre les différentes parties prenantes.** Ces dernières années, trois instruments de coordination ont été mis en place. Le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), le cadre de développement intégré (CDI) et le DSRP. L'UNDAF est un instrument interne des Nations Unies qui sert à planifier et à coordonner le soutien apporté par le système des Nations Unies aux États membres en vue de donner suite aux conférences mondiales où des objectifs internationaux de développement ont été définis. Le CDI a été mis au point par la Banque mondiale comme processus gouvernemental visant à établir un cadre intégré pour le développement d'un pays. Le troisième processus, le DSRP, mentionné ci-dessus, a été conçu ces dernières années comme un processus appartenant au pays et géré par le gouvernement en vue d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie de réduction de la pauvreté. En dehors de ces dispositifs qui rassemblent de multiples parties prenantes à l'échelle mondiale, d'autres formes de partenariats



plus spécifiques sont en gestation. Le NEPAD, initiative particulièrement importante prise l'an dernier par les pays africains, dont le comité directeur comprend les présidents de l'Afrique du Sud, de l'Algérie, de l'Égypte, du Nigéria et du Sénégal, en est un bon exemple. Le FIDA soutiendra activement le NEPAD et ses programmes.

74. Le problème clé est d'élargir sans cesse le champ de ces initiatives de création de partenariats stratégiques, avec des organismes bilatéraux et multilatéraux, ce que l'on peut faire notamment en organisant des réunions périodiques avec les partenaires stratégiques extérieurs, à la fois au siège et sur le terrain. On s'efforce aussi de développer les dispositifs programmatiques pluriannuels existants grâce à l'apport de fonds supplémentaires à l'appui de la gestion des connaissances, des activités de plaidoyer et du renforcement de l'impact dans certains domaines du programme liés au Cadre stratégique. Les partenariats avec d'autres IFI devraient également poursuivre des objectifs communs en matière de gestion des connaissances et de concertation avec les gouvernements et tous ceux qui pourraient reproduire des innovations ayant fait leurs preuves, tout en tirant parti de leurs capacités en tant que cofinanceurs et institutions coopérantes.

75. La localisation du siège du FIDA à Rome offre d'autres possibilités de nouer d'étroites relations de partenariat. La coopération avec le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) s'est considérablement renforcée ces dernières années, et l'accueil par le FIDA de la Coalition populaire pour éliminer la faim et la pauvreté et du Mécanisme mondial de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification a élargi le champ potentiel de collaboration avec d'autres intervenants dans le développement rural.

76. **Partenariats avec le secteur privé et les organisations de la société civile.** Le FIDA met à profit de nombreuses possibilités pour établir des partenariats stratégiques au-delà des gouvernements et des organisations intergouvernementales. L'élaboration des stratégies d'intervention dans les pays, conduites par l'État membre emprunteur, offre un cadre au partage de l'expérience et de la vision du chemin à parcourir, et la mise en place de bases de coopération. La planification et le suivi participatifs des projets placent le client final, c'est-à-dire la population rurale pauvre et ses organisations, au cœur du partenariat. La participation d'organisations à assise communautaire et d'ONG aux projets d'investissement élargit le partenariat à la société civile, assure un plus large échange de connaissances et renforce la participation. Grâce aux dons d'assistance technique, les chercheurs et les instituts de recherche mettent au point et transmettent aux ruraux pauvres des connaissances techniques et des compétences en matière de gestion. Là où l'alliance parvient à englober le secteur privé, la prestation de services devient commerciale et durable.

77. Le succès de la mission du FIDA dépend aussi de la création de moyens de production durables, agricoles et non agricoles, dans le secteur privé de l'économie rurale. Les programmes du FIDA ont déjà principalement pour but d'aider les populations rurales à obtenir les financements, les techniques, les débouchés et la formation nécessaires pour développer des activités génératrices de revenus, et en faisant une place privilégiée aux petits exploitants, ils mettent en fait l'accent sur les principaux acteurs privés du monde rural. Les effets catalytiques des activités du FIDA pourraient toutefois se trouver renforcés si les entreprises privées participaient davantage et plus directement au financement et à la réalisation des projets. Une stratégie visant à accroître cette participation, par le biais de cofinancements et d'autres formes de partenariat conformes à la mission du FIDA, sera présentée à la quatre-vingtième session du Conseil d'administration, en décembre 2003.

78. La Consultation a examiné une proposition concernant la possibilité d'établir des relations officielles avec la communauté des ONG et d'inviter des représentants de ces organisations aux réunions du Conseil d'administration. Il n'y a pas eu d'accord à ce sujet, mais la Consultation a pris note du fait que lorsque des ONG demandent à participer aux réunions du Conseil des gouverneurs, le FIDA a pour habitude de leur accorder le statut d'observateur. À l'heure actuelle, plus de 50 ONG sont ainsi invitées à chaque session du Conseil, et cinq à dix d'entre elles y participent en moyenne en



qualité d'observateur. La communauté des ONG désigne en outre un représentant pour s'exprimer en son nom devant les gouverneurs. Par ailleurs, le FIDA tient avec les ONG des consultations périodiques (il y en a eu dix depuis 1990) et collabore avec elles au niveau des projets dans le cadre de partenariats tripartites auxquels les gouvernements sont également associés. En décembre 2001, quelque 800 ONG, dont 80% originaires du Sud, avaient pris part à des projets du FIDA. Ainsi que la Consultation en a été informée, aucun représentant d'ONG n'assiste aux conseils d'administration des banques africaine, asiatique et interaméricaine de développement, ni à ceux du FMI et de la Banque mondiale, mais certaines de ces institutions invitent des ONG à leur assemblée annuelle et à diverses réunions et séances de travail organisées en marge de cet événement. En outre, la Banque africaine de développement se propose d'inviter dorénavant deux ou trois représentants d'ONG à assister aux réunions consacrées à la reconstitution de ses ressources, tandis que le Fonds pour l'environnement mondial autorise chaque année cinq ONG choisies par leurs homologues et agréées par l'organisation à se faire représenter aux sessions du Conseil. Le FIDA restera attentif à l'évolution de la pratique des autres IFI en matière de participation et de consultation des ONG, et continuera de s'y adapter.

79. **Cofinancement.** Pour le FIDA, l'établissement de partenariats stratégiques a des objectifs beaucoup plus larges que celui du cofinancement et vise notamment le partage des connaissances et l'adoption de stratégies complémentaires, comme on l'a déjà indiqué. Le cofinancement *est* toutefois d'une importance stratégique pour démultiplier les ressources dont le FIDA dispose en propre et est donc considéré comme le résultat concret d'un partenariat efficace. Le FIDA est trop conscient de la faiblesse de ses ressources, face notamment à l'ampleur et à l'acuité de la pauvreté rurale. Il a donc mis au point une approche détaillée et diversifiée pour mobiliser des cofinancements, comme il est indiqué dans l'encadré ci-dessous. En matière de cofinancement, le FIDA obtient de meilleurs résultats certaines années et avec certains partenaires. Le cofinancement n'est pas toujours le point fort de la création de partenariats stratégiques et le Fonds doit encore apprendre et travailler à améliorer sa stratégie dans ce domaine. Conformément aux objectifs de cette stratégie, il devrait aussi chercher plus systématiquement à nouer des partenariats avec des entreprises du secteur privé pour le financement de ses projets.

#### **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 leurs stratégies et leurs politiques, et d'assurer la pérennité des projets lorsque l'intervention du FIDA a pris fin.

Les objectifs stratégiques spécifiques sont les suivants:

- a) cofinancement de projets lancés sur l'initiative du FIDA: mobiliser des ressources additionnelles à l'appui d'approches novatrices mises au point par le FIDA;
- b) 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 dépenses du FIDA en matière d'élaboration de programmes;
- c) cofinancement conjoint: financer simultanément et proportionnellement une activité de projet afin d'élaborer un projet véritablement conjoint;
- d) cofinancement parallèle par activité ou par secteur: chaque bailleur de fonds choisit les activités ou secteurs auxquels ils apportera ses ressources, ce qui lui permet de faire valoir ses compétences spécifiques dans un projet commun;
- e) cofinancement séquentiel: faire financer par un autre bailleur de fonds la poursuite d'un projet lorsque l'intervention du FIDA a pris fin pour assurer la pérennité des activités.

L'obtention de cofinancements de différents bailleurs de fonds a aussi une importance stratégique:

- a) le cofinancement permet de profiter des ressources dont disposent des partenaires externes et d'influencer leur stratégie de programmation et leurs objectifs directeurs; et
- b) le cofinancement apporté par les gouvernements, les bénéficiaires, les banques commerciales et d'autres acteurs locaux contribue à la durabilité des projets.



80. Au cours de la période de la sixième reconstitution, le FIDA continuera à participer activement aux processus de coordination avec les différentes parties prenantes, à établir des partenariats fondés sur des programmes et à rechercher des cofinancements pour démultiplier son propre programme de travail.

### **Jouer un rôle de catalyseur au-delà de l'échelon des pays**

81. "Ouvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté" est un objectif qui sera plus rapidement atteint dans un environnement régional et mondial favorable. Les mesures locales et communautaires de lutte contre la pauvreté donneront aussi de meilleurs résultats dans un contexte mondial plus favorable. Actuellement, toutefois, les ruraux pauvres n'ont aucune influence directe ou décisive à ce niveau. Les efforts de concertation du FIDA sur l'action à mener viseront un double objectif: i) développer et partager les connaissances issues de l'expérience des programmes dans les pays; et ii) chercher à influencer les politiques régionales et internationales qui conditionnent les possibilités de développement rural.

82. Le Plan d'action et le PTS sont conçus pour permettre au FIDA d'affronter plus efficacement les enjeux qui dépassent le niveau des programmes de pays tout en étant des tâches qui font partie intégrante de son rôle de catalyseur: gestion des connaissances, plaidoyer en faveur d'une réorientation des politiques et établissement de partenariats mondiaux. Il importera d'affecter des ressources suffisantes à ces activités dans les programmes, de façon à ce que le FIDA soit aussi en mesure d'innover dans ces domaines. Ces activités complètent l'élaboration des programmes de pays, au sein d'un programme de travail global.

83. Au cours de la période de la sixième reconstitution, les efforts de concertation sur les politiques à suivre devraient faire partie intégrante du programme de travail du FIDA.

## **VI. MESURE DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT**

84. La nécessité d'évaluer et de mesurer les résultats et l'impact des opérations appuyées par le FIDA est loin d'être une préoccupation récente au FIDA, mais elle est devenue plus pressante avec l'adoption de FIDA V: Plan d'action (2000-2002), qui a mis en lumière divers points faibles dans des domaines interdépendants. Des progrès ont été accomplis depuis lors, et la Consultation a été informée des nouvelles mesures qui ont été adoptées pour réaménager dans son ensemble le système de mesure des résultats et de l'impact des activités du FIDA.

85. Au FIDA, la mesure et le suivi des résultats de l'exécution des projets sont conçus comme un processus ininterrompu. Au stade de la conception, un cadre logique est établi pour chaque projet, avec une série d'indicateurs de référence qui permettront de suivre et de mesurer les résultats obtenus tout au long de la période d'exécution. En outre, le FIDA a récemment lancé une initiative visant à renforcer la capacité de suivi et d'évaluation (S&E) systématique des projets en cours qu'il appuie. Il s'agit de la préparation, en concertation avec les partenaires d'exécution des projets, d'un guide pratique détaillé de S&E pour les opérations. Destiné au premier chef aux responsables de projets appuyés par le FIDA, au personnel chargé du suivi et de l'évaluation et aux partenaires d'exécution, ce manuel devrait marquer une importante étape dans le renforcement de l'efficacité des systèmes de S&E au niveau des projets, notamment dans leur aptitude à mesurer l'impact et les résultats. Il est actuellement testé sur le terrain dans les régions où intervient le FIDA et on procède à son adaptation aux caractéristiques régionales. À cet effet, il est prévu des ateliers, une formation et la mise en place de réseaux de consultants et de conseillers techniques spécialisés dans les domaines du S&E et de la gestion orientée vers l'impact. On s'attachera tout particulièrement à la mesure des progrès en matière d'équité entre les sexes et à la ventilation régulière des données de S&E par sexe. La traduction du guide en langue locale fera partie de son adaptation.



86. Pendant toute la durée de l'exécution, les rapports périodiques sur l'état des activités en cours, les missions de supervision et de suivi et les bilans à mi-parcours procurent au FIDA des informations quantitatives et qualitatives sur les résultats obtenus. Un processus d'examen interne, reposant sur la préparation de fiches sur l'état d'avancement du projet, permet aussi de suivre ces résultats de façon régulière. Le rapport d'achèvement de projet, établi par l'emprunteur avec le soutien du FIDA, détaille et analyse l'ensemble des résultats et des effets produits une fois l'exécution terminée. Les informations contenues dans les rapports d'achèvement de tous les projets sont réunies chaque année dans un rapport de situation sur le portefeuille de projets. Ce document, qui est soumis au Conseil d'administration à sa session de printemps, reflète de plus en plus l'importance accrue que le FIDA attache désormais à l'impact et aux résultats de ses activités, comme en témoigne également l'effort qu'il vient d'engager en vue de mettre en place, dans cette optique, une approche cohérente et globale fondée sur une définition unifiée des critères d'impact sur la pauvreté rurale dans six domaines socioéconomiques déterminants pour les conditions de vie des pauvres. Cette approche permettra d'établir un lien entre les activités régulières de suivi des résultats et les évaluations d'impact entreprises au moment où l'on dresse le bilan des projets. Elle fournira aussi un point d'appui pour l'élaboration d'un système rationnel de mesure de la performance des projets en portefeuille et des pays.

87. En 2001, le FIDA a élaboré un nouveau cadre méthodologique pour l'évaluation de l'impact qui a pour objectif: i) de mieux mesurer et évaluer l'impact à l'achèvement des projets; ii) de donner une vue d'ensemble des résultats, de l'impact et de la performance d'un groupe de projets achevés au cours d'une année donnée; et iii) de tirer les enseignements des évaluations. Cette méthodologie comporte une série de critères communs d'évaluation, comprenant des catégories convenues d'indicateurs d'impact appliqués à la réduction de la pauvreté rurale. Les critères communs d'évaluation intéressent l'impact sur la pauvreté rurale et la performance des projets et des partenaires. La méthodologie est fondée sur une définition unifiée de l'impact sur la pauvreté rurale qui, comme on l'a vu plus haut, couvre six domaines<sup>3</sup> déterminants pour la vie des ruraux pauvres, et sur les variables capitales que sont la durabilité, l'innovation et la capacité de transposition à plus grande échelle. Ces éléments sont tirés du *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale* et du *Cadre stratégique du FIDA pour 2002-2006*. Le FIDA applique désormais cette méthodologie à toutes les évaluations de projets. L'emploi de critères communs d'évaluation et la définition de domaines d'impact permettront d'assurer que l'impact soit systématiquement évalué et que les résultats soient comparables entre projets. Il sera donc possible de récapituler et regrouper les résultats obtenus et de donner un aperçu de l'impact et de la performance d'un groupe de projets achevés évalués au cours d'une année donnée. Ce bilan général sera présenté dans des rapports annuels sur l'impact et l'efficacité du FIDA en matière de développement. Ces rapports, dont le premier paraîtra en 2003, donneront à la direction du FIDA et au Conseil d'administration un tableau d'ensemble des résultats, de l'impact et de l'efficacité, ainsi qu'un résumé des enseignements tirés des évaluations effectuées au cours de l'année considérée.

88. **Promotion de l'équité entre les sexes.** Le FIDA élabore actuellement un plan d'action à cet effet pour 2003-2005 qui définira les initiatives à prendre pour appliquer les principes du Cadre stratégique ayant trait à l'équité entre les sexes et à l'autonomisation des femmes rurales. Le plan précisera les responsabilités institutionnelles pour chaque initiative, ainsi que des indicateurs pour mesurer les progrès. Le FIDA rendra compte de l'état d'avancement de ce plan d'action dans le rapport annuel sur le portefeuille soumis au Conseil d'administration.

<sup>3</sup> Les six domaines en question sont les suivants: i) actifs physiques et financiers; ii) capital humain; iii) capital social et autonomie, y compris en matière de parité entre les sexes; iv) sécurité alimentaire; v) environnement; vi) institutions et politiques. Des indicateurs quantitatifs et qualitatifs ont été établis pour chacun de ces domaines, et ils sont actuellement testés sur le terrain.



89. **Indépendance de la fonction d'évaluation.** La Consultation a examiné un document présenté par le Fonds sur le renforcement de l'efficacité de la fonction d'évaluation au FIDA à la lumière de l'expérience internationale, document qui faisait suite à la proposition d'un État membre suggérant que le Bureau de l'évaluation et des études (OE) fasse directement rapport au Conseil d'administration, sans passer par la direction. Ce texte expose les principes internationaux de l'évaluation de l'aide au développement, ainsi que la façon dont les principales organisations multilatérales abordent la question de l'indépendance de leurs évaluations. Il explique également l'approche que suit actuellement le FIDA à cet égard, les avantages et les inconvénients de l'indépendance vis-à-vis de la direction et les moyens de renforcer encore davantage l'indépendance de la fonction d'évaluation au FIDA.

90. De nombreux membres de la Consultation se sont déclarés favorables à la proposition exposée dans le document. Il s'agit en fait d'une approche qui cherche à concilier la nécessité de renforcer l'indépendance avec l'amélioration indispensable de la boucle d'apprentissage liée à l'évaluation. La Consultation a en outre recommandé de définir plus en détail la formule qui envisage de placer OE sous la double responsabilité du Président et du Comité de l'évaluation. Elle a confirmé la nécessité pour le FIDA d'élaborer une politique d'évaluation en s'attachant plus particulièrement à préciser les points suivants: i) degré d'indépendance requis pour renforcer la fonction d'évaluation; ii) rôle d'OE dans la boucle d'apprentissage liée à l'évaluation et rôle de la direction quant au suivi des recommandations issues de l'évaluation; iii) rôle du Comité de l'évaluation et de la direction dans le contexte du système de double tutelle envisagée pour OE; iv) moyens de limiter les coûts liés au système de double tutelle, compte tenu de la nécessité de ne pas surcharger le Comité de l'évaluation; v) procédure d'examen, de mise au point et de divulgation des rapports d'évaluation; vi) rôle d'OE dans la mise en place de capacités d'évaluation dans les pays en développement.]

91. À la lumière des délibérations et des avis formulés par la Consultation, il a été décidé que le Fonds préparerait une proposition détaillée concernant le renforcement de l'indépendance et de l'efficacité de la fonction d'évaluation au FIDA, en vue de la soumettre à la soixante-dix-huitième session du Conseil d'administration, en avril 2003.

92. **Évaluation externe du FIDA.** La Consultation a examiné la proposition visant à faire procéder à une évaluation externe et indépendante du FIDA au cours des années 2003 et 2004, telle que présentée dans un document soumis par le Danemark, avec le soutien de la Norvège, des Pays-Bas et de la Suisse. Les membres de la Consultation ont adopté cette proposition et noté qu'aucun exercice de ce type n'avait eu lieu depuis l'Évaluation externe rapide de 1994. Ce processus devrait être placé sous la responsabilité de l'ensemble des membres. Tout en reconnaissant qu'une tâche aussi importante doit être planifiée et exécutée de façon judicieuse et avec soin, la Consultation a jugé impératif que cette évaluation soit terminée en 2004, avant la septième reconstitution des ressources du FIDA, de façon à ce que celle-ci ne risque pas d'être retardée. Il a été convenu que pour garantir l'indépendance de l'évaluation, il conviendrait qu'elle soit financée de l'extérieur par l'intermédiaire d'un fonds d'affectation spéciale créé uniquement à cette fin et que le Conseil d'administration ait un rôle à jouer dans la conduite du processus. Il a été décidé en outre que le Secrétariat du FIDA établirait une première liste de candidats de réputation internationale, éventuellement complétée par les suggestions que pourraient faire les membres, afin qu'un mandat puisse être rapidement mis au point et soumis au Conseil d'administration pour examen. Ce mandat devra donner des précisions sur l'ensemble du processus d'évaluation, sur la façon dont il sera administré et sur le rôle qui incombera exactement au FIDA afin de trouver un juste équilibre entre la nécessité de fournir des informations et celle de garantir l'indépendance du processus.

## VII. LA GESTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES DU FIDA

93. La Consultation a reconnu les liens étroits qui existent entre, d'un côté le niveau de la reconstitution des ressources, les remboursements, le revenu des placements et le recours au pouvoir d'engagement anticipé (PEA), et de l'autre le niveau de prêt. Dans les années à venir, il faut que le FIDA atteigne un niveau de prêt crédible, et en augmentation. Les membres ont noté que le FIDA se trouve actuellement dans une période de transition: la nouvelle politique en matière de placements confère une plus grande stabilité, et le FIDA évolue vers une situation dans laquelle les contributions des pays membres représenteront la principale source de financement de son activité de prêt.

94. Pendant la période de la sixième reconstitution des ressources, le recours au PEA suivra les procédures énoncées dans la résolution sur la sixième reconstitution des ressources. Tandis que des points de vue très variés se sont exprimés à propos du niveau du recours au PEA, les membres ont insisté sur la nécessité de l'utiliser avec prudence. Compte tenu de la situation financière actuelle du Fonds, ainsi que de la nécessité de maintenir le niveau de prêt, le point de vue selon lequel le plafond du recours au PEA durant la période correspondant à la sixième reconstitution des ressources devrait reposer sur les mêmes principes que durant les périodes de la quatrième et de la cinquième reconstitution, à savoir un plafond correspondant à trois ans de remboursement, a reçu un écho favorable. La nécessité de s'efforcer de maintenir le recours effectif au PEA en dessous de ce plafond a été soulignée. De surcroît, dans la mesure où le FIDA achève sa transition vers une nouvelle politique en matière de placements et de sources de financement, le recours au PEA devrait aller en diminuant.

95. À titre d'illustration, la Consultation disposait d'une version mise à jour du Scénario G relatif aux ressources<sup>4</sup>, ainsi que d'une variante de ce scénario qui montre les incidences de l'allongement de la période d'encaissement à six ans au lieu de trois. À cet égard, un certain nombre de pays sont disposés à accepter une période d'encaissement de trois ans, tandis que d'autres sont favorables à une période plus longue. Dans ce contexte, la proposition qui préconise l'élaboration de mesures incitant à un versement anticipé dans le cadre d'une période normale d'encaissement de six ans a emporté l'adhésion.

96. À la lumière de ces considérations, la Consultation a convenu de fixer un montant nettement plus élevé pour la sixième reconstitution des ressources que pour la cinquième, et a également convenu de fixer le montant total de la sixième reconstitution à (\_\_\_) millions de USD. Le tableau joint à la résolution de reconstitution des ressources présente le détail des contributions annoncées.

97. **Financement des engagements relatifs à l'Initiative d'allègement de la dette.** À sa vingt-troisième session tenue en février 2000, le Conseil des gouverneurs a décidé que le FIDA participerait pleinement à l'Initiative d'allègement de la dette des PPTE, et ce en combinant ressources externes et ressources internes, mais qu'il lui faudrait réduire au minimum l'impact des allègements de dette sur sa capacité à accorder de nouveaux prêts et dons. Compte tenu de la modicité des ressources du FIDA, chaque dollar d'allègement de dette accordé par le Fonds réduit *de facto* d'autant les ressources disponibles pour de nouveaux prêts et dons.

98. La participation du FIDA à l'Initiative renforcée entraînera des incidences financières importantes, tout particulièrement au cours des sixième et septième périodes de reconstitution des ressources. Par conséquent, pour respecter les prescriptions du Conseil des gouverneurs, le Fonds doit mobiliser des ressources externes supplémentaires. Il l'a fait sous forme de contributions directes et sous forme de ressources réservées au FIDA sur les contributions au Fonds fiduciaire PPTE administré par la Banque mondiale. Le document préparé pour la réunion du Comité du développement tenue en septembre 2002 montrait que le FIDA, dont les besoins dans le cadre de

---

<sup>4</sup> Comme indiqué dans le document REPL.VI/3/R3.



l'Initiative de réduction de la dette s'établissent à 238 millions de USD en valeur actualisée nette (VAN) (pour 26 pays), arrive au septième rang des bailleurs de fonds multilatéraux qui participent à l'Initiative, alors que le Fonds fiduciaire de la Banque mondiale lui a versé un volume de financement très limité.

99. Conformément aux niveaux d'aide externe reçus par d'autres IFI participant à l'Initiative, (certaines caractéristiques institutionnelles du FIDA sont proches de celles de la Banque africaine de développement), et compte tenu du volume des contributions à la reconstitution des ressources du FIDA provenant des pays en développement eux-mêmes, il est recommandé que le FIDA recherche des financements externes à hauteur des deux tiers de ses besoins au titre de l'Initiative de réduction de la dette, et en finance le solde sur ses ressources internes.

100. À cet égard, la Consultation a pris note des progrès importants accomplis dans le domaine de la mobilisation de ressources supplémentaires et de l'accès au fonds fiduciaire administré par la Banque mondiale. L'annonce par la Suède de son intention d'allouer à ce fonds une contribution de 17 millions de USD réservée au FIDA a été très vivement appréciée, de même que l'annonce par plusieurs autres pays membres du soutien qu'ils apportent à l'accès du FIDA à ce fonds. Le FIDA entend poursuivre son action afin de mobiliser des ressources supplémentaires pour le financement de ses besoins au titre de l'Initiative de réduction de la dette.

101. À propos de la nécessité de mobiliser des ressources externes supplémentaires, le FIDA a assisté à la réunion technique du fonds fiduciaire de la Banque mondiale, qui s'est tenue en octobre 2002. La réunion a pris note du montant total des coûts supportés par le FIDA au titre de l'Initiative de réduction de la dette, qui s'élève à 308 millions de USD en VAN (pour l'ensemble des pays admissibles), et demandé au FIDA de fournir des informations détaillées sur les conséquences de cette Initiative sur le financement du FIDA, afin que les donateurs puissent réexaminer le bien-fondé de l'accès du FIDA au fonds. La prochaine réunion, consacrée à l'examen de la situation du fonds fiduciaire en matière de ressources, est prévue à l'automne 2003, mais certains donateurs cherchent à en rapprocher la date.

## VIII. RECOMMANDATION

102. La Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA (2004-2006) recommande que le Conseil des gouverneurs adopte le projet de résolution figurant en Annexe I au présent rapport.





**PROJET DE RÉOLUTION RELATIVE À LA SIXIÈME RECONSTITUTION  
DES RESSOURCES DU FIDA**

À parachever ultérieurement, à l'issue des délibérations sur le document REPL.VI/5/R.2/Add.1.

## OBJECTIFS, ACTIONS ET RÉSULTATS DE FIDA VI

Objectifs	Actions	Résultats	Date cible
<b>Mettre en œuvre le cadre stratégique et les stratégies régionales</b>	<b>Système d'allocation fondé sur la performance</b> 1. Au FIDA, ce système sera élaboré dans le cadre d'un processus de concertation avec les membres et présenté au Conseil d'administration. 2. Les évaluations de la performance des pays dans le cadre du système débiteront. 3. Les décisions relatives à l'allocation des ressources seront régies par le système.	1. a) Révision du document REPL.VI/4/R.5 b) Séminaires informels c) Discussions techniques avec un groupe informel d'experts d) Approbation du Conseil d'administration 2. Mise en œuvre du système d'allocation fondé sur la performance 3. Processus en cours	1. a) Décembre 2002 b) Session 2003 du Conseil des gouverneurs (25 <sup>e</sup> anniversaire du FIDA et session d'avril 2003 du Conseil d'administration) c) Si nécessaire d) Septembre 2003 2. 2004 3. 2005
	<b>COSOP</b> 1. Les conclusions de l'examen par le Conseil d'administration de l'expérience pilote des COSOP (fin 2002) seront prises en compte. 2. Le FIDA se servira du processus des COSOP pour préconiser un programme de transformation politique et institutionnelle destiné à réduire efficacement la pauvreté rurale, en partenariat avec d'autres organisations et en veillant à ce que les pays conservent le cas échéant la maîtrise de ce programme, conformément au DSRP. 3. Le FIDA participera au processus DSRP, en donnant la priorité aux pays dans lesquels le potentiel de réduction effective de la pauvreté rurale est élevé et les perspectives de partenariat avec d'autres organisations dans le contexte du DSRP sont particulièrement prometteuses.	1. Examen par le Conseil d'administration 2. Stratégies de pays 3. Stratégies de pays	1. Décembre 2002 2. Processus en cours 3. Processus en cours
	<b>Présence sur le terrain et capacité dans les pays</b> 1. Le FIDA poursuivra l'analyse de la question du renforcement de sa présence sur le terrain et des capacités dans les pays. En concertation avec les coordinateurs de Listes, le Secrétariat élaborera une proposition sur le processus et la soumettra au Conseil d'administration.	1. Document du Conseil d'administration	1. Décembre 2002



Objectifs	Actions	Résultats	Date cible
	<p><b>Travailler en partenariat</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Une stratégie pour renforcer la participation des acteurs du secteur privé dans les programmes du FIDA, dans le cadre du cofinancement ou d'autres formes de partenariat conformes à la mission du FIDA, sera soumise au Conseil d'administration à sa quatre-vingtième session en décembre 2003.</li> <li>2. Les possibilités d'établir des partenariats avec des entreprises du secteur privé pour le financement de projets devraient également être exploitées plus systématiquement et figurer aux objectifs de la stratégie de cofinancement et de partenariat du FIDA.</li> <li>3. Le FIDA continuera à promouvoir activement des processus de coordination des diverses parties prenantes, à élaborer des partenariats fondés sur des programmes et à rechercher des cofinancements pour élargir son programme de travail.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Document du Conseil d'administration</li> <li>2. COSOP</li> <li>3. Stratégies régionales et de pays</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Décembre 2003</li> <li>2. Processus en cours</li> <li>3. Processus en cours</li> </ol>
	<p><b>Équité entre les sexes<sup>1</sup></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un plan d'action pour promouvoir l'équité entre les sexes pour 2003-2005 définira les actions à mener pour mettre en œuvre les principes du Cadre stratégique qui traitent de l'égalité des chances et du renforcement des moyens d'action des femmes rurales. Des rapports d'avancement annuels seront soumis au Conseil d'administration.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rapport annuel sur le portefeuille</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 2003 et par la suite tous les ans</li> </ol>
<b>Suivi des résultats et de l'impact</b>	<p><b>Résultats et impact</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un aperçu récapitulatif de l'impact du FIDA et de son efficacité en matière de développement, ainsi qu'un résumé des enseignements tirés d'un groupe de projets achevés évalués au cours d'une année donnée seront présentés dans des rapports annuels.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rapport annuel au Conseil d'administration</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Décembre 2003 et par la suite chaque année</li> </ol>
	<p><b>Fonction d'évaluation indépendante</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Une politique d'évaluation pour le FIDA sera formulée.</li> <li>2. La direction préparera une proposition détaillée sur le renforcement de l'indépendance et de l'efficacité de la fonction d'évaluation au FIDA.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Document directif</li> <li>2. Document du Conseil d'administration</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 2003</li> <li>2. Avril 2003</li> </ol>

**Note: Évaluation externe du FIDA.** Un fonds fiduciaire indépendant financé par des ressources externes sera établi aux fins spécifiques de financer une évaluation externe du FIDA et le Conseil d'administration jouera un rôle dans l'organisation du processus d'évaluation. La direction établira une première liste de candidats de stature internationale, éventuellement complétée par des suggestions provenant de membres, pour l'élaboration du mandat de l'évaluation. Le Comité de l'évaluation du Conseil d'administration choisira avec diligence la ou les personnes sur cette liste qui seront chargées de formuler le mandat, lequel devra être établi à temps pour permettre au Conseil d'administration de l'examiner dans les meilleurs délais.



## LISTE DES DOCUMENTS FOURNIS À LA CONSULTATION ET DES AUTRES DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE DISPONIBLES

### DOCUMENTS FOURNIS À LA CONSULTATION<sup>1</sup>

Cote du document	Titre
REPL.VI/1/R.3	Rapport intérimaire sur FIDA V: Plan d'action (2000-2002)
REPL.VI/1/R.4	Examen externe des résultats et de l'impact des opérations du FIDA
REPL.VI/1/R.6	Scénarios pour la sixième reconstitution des ressources
REPL.VI/1/R.7	Examen externe des résultats et de l'impact des opérations du FIDA - Mandat et Champ d'Application
REPL.VI/1/R.8/Rev.1	Résumé des délibérations
REPL.VI/2/R.2	Mise en œuvre du Cadre stratégique du FIDA durant la période de la sixième reconstitution (2004-2006)
REPL.VI/2/R.3	Scénarios pour la sixième reconstitution des ressources
REPL.VI/2/INF.2	Note d'information – L'utilisation du pouvoir d'engagement anticipé à l'IDA et au FAsD
REPL.VI/2/INF.4	Association internationale de développement (IDA 13) - Soutien du fonds fiduciaire de l'Initiative pour la réduction de la dette des PPTE aux créanciers multilatéraux, régionaux et sous-régionaux
REPL.VI/2/INF.6/Rev.1	Discours de clôture du Président
REPL.VI/3/R.2 + Notes sur les pays	Examen externe des résultats et de l'impact des opérations du FIDA
REPL.VI/3/R.3	Scénarios relatifs aux ressources et au partage des charges
REPL.VI/3/R.4/Rev.1	Le pouvoir d'engagement anticipé à l'Association internationale de développement (IDA) et au Fonds asiatique de développement (FAsD)
REPL.VI/3/R.6	Renforcer la présence du FIDA sur le terrain
REPL.VI/3/R.7	Le FIDA et les prêts liés aux résultats
REPL.VI/3/R.9	Commentaires de la direction du FIDA sur l'examen externe des résultats et de l'impact des opérations du FIDA
REPL.VI/3/INF.3	Financement de la participation du FIDA à l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés
REPL.VI/3/INF.4	Programme de travail du FIDA
REPL.VI/3/INF.5	Récapitulatif fait par le Président des délibérations sur l'examen externe des résultats et de l'impact des opérations du FIDA

---

<sup>1</sup> Le rapport final comprendra les documents présentés à la Consultation lors de sa cinquième session.

ANNEXE III

REPL.VI/3/INF.6	Discours de clôture du Président
REPL.VI/4/R.2	Renforcer la présence du FIDA sur le terrain: les différentes solutions
REPL.VI/4/R.3	Critères et principes applicables à l'élaboration et à l'utilisation d'un système d'allocation fondé sur la performance au FIDA
REPL.VI/4/R.4	Renforcer l'efficacité de la fonction d'évaluation au FIDA – Document de synthèse sur le FIDA à la lumière de l'expérience internationale
REPL.VI/4/R.6	Taux de change applicables à la sixième reconstitution des ressources du FIDA
REPL.VI/4/INF.3	Participation d'organisations non gouvernementales aux sessions du Conseil d'administration du FIDA et d'autres Institutions financières internationales
REPL.VI/4/INF.4	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE): Rapport d'avancement
REPL.VI/4/INF.5	Discours de clôture du Président

**DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE<sup>2</sup>**

FIDA V: Plan d'action (2000-2002): Annexe I du document GC 24/L.3, Partenariats pour éradiquer la pauvreté rurale: Rapport de la Consultation chargée d'examiner l'adéquation des ressources dont dispose le FIDA – 2000-2002

Stratégies régionales:

- Asie et Pacifique
- Europe centrale et orientale et les Nouveaux États Indépendants
- Afrique orientale et australe
- Amérique latine et Caraïbes
- Proche-Orient et Afrique du Nord
- Afrique de l'Ouest et du Centre

*Rapport 2001 sur la pauvreté rurale*

*Cadre stratégique du FIDA (2002-2006)*

---

<sup>2</sup> Disponibles sur le site web du FIDA.



## LISTE DES APPENDICES

Appendice A	Objectifs de développement du Millénaire
Appendice B	FIDA V: Plan d'action (2000-2002) et Programme de transformation stratégique
Appendice C	Exposés des options et stratégies d'intervention par pays
Appendice D	Transformation institutionnelle à l'appui de la réduction de la pauvreté rurale
Appendice E	Accroître la productivité et la durabilité de l'agriculture
Appendice F	Ouvrer dans le cadre des DSRP (dans les PPTE et dans les autres pays)
Appendice G	Rôle du FIDA dans le rétablissement après les crises

## MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS

1. 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 Indicators<sup>1</sup>**

Goals	Targets	Indicators
<b>Goal 1: Eradicate extreme poverty and hunger</b>	<b>Target 1:</b> Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people whose income is less than one dollar a day <b>Target 2:</b> 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
<b>Goal 2: Achieve universal primary education</b>	<b>Target 3:</b> 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
<b>Goal 3: Promote gender equality and empower women</b>	<b>Target 4:</b> 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
<b>Goal 4: Reduce child mortality</b>	<b>Target 5:</b> 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
<b>Goal 5: Improve maternal health</b>	<b>Target 6:</b> 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

<sup>1</sup> Where relevant, the indicators should be calculated for subnational 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 least developed countries (LDCs), Africa, land-locked countries and small-island developing states.

ANNEXE IV

<p><b>Goal 6: Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases</b></p>	<p><b>Target 7:</b> Have halted by 2015, and begun to reverse, the spread of HIV/AIDS <b>Target 8:</b> Have halted by 2015, and begun to reverse, the incidence of malaria and other major diseases</p>	<p>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 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)</p>
<p><b>Goal 7: Ensure environmental sustainability</b></p>	<p><b>Target 9:</b> Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes, and reverse the loss of environmental resources <b>Target 10:</b> Halve, by 2015, the proportion of people without sustainable access to safe drinking water <b>Target 11:</b> By 2020, to have achieved a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers</p>	<p>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]</p>
<p><b>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.)</b></p>	<p><b>Target 12:</b> 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 <b>Target 13:</b> 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. <b>Target 14:</b> Address the special needs of land-locked countries and small-island developing states <b>Target 15:</b> Deal comprehensively with the debt problems of developing countries through national and international measures in order to make debt sustainable in the long term <b>Target 16:</b> In cooperation with developing countries, develop and implement strategies for decent and productive work for youth <b>Target 17:</b> In cooperation with pharmaceutical companies, provide access to affordable, essential drugs in developing countries <b>Target 18:</b> In cooperation with the private sector, make available the benefits of new technologies, especially information and communications</p>	<p>12-14. <b>Official Development Assistance</b> 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</p> <p>12-14. <b>Market Access</b> 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</p> <p>15. <b>Debt Sustainability</b> 15. 41. Proportion of official bilateral HIPC debt cancelled 15. 42. Debt service as a percentage of exports of goods and services 15. 43. Proportion of ODA provided as debt relief 15. 44. Number of countries reaching Debt Initiative decision and completion points</p> <p>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</p>

4. **Governance of the MDGs and reporting on the MDGs.** The United Nations will report on progress towards the MDGs at 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, comprising 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 PRSPs, 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

**ANNEXE IV**

of the MDGs at both 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, as well, is contributing to achieving the MDGs and will report on the progress made. The eradication of extreme poverty and hunger, universal primary education, gender equality and empowerment of women, the reduction of child mortality, the improvement of maternal health, the combat against HIV/AIDS, malaria and other diseases, and environmental sustainability are of concern to IFAD, as mutually reinforcing causes and consequences of poverty. However the selected goals (targets and indicators) are not all directly relevant for IFAD's programme priorities and instruments. While the methodological problem of attribution of achieved impact to specific investment programme activities remains to be resolved, IFAD will help in securing:

- (a) the rural dimension and the gender responsiveness of directly relevant goals;
- (b) the eradication of extreme poverty and hunger, using as indicators country-specific poverty lines and anthropometric measures for child malnutrition – stunting;
- (c) the empowerment of women, by enabling rural women and their organizations to participate on a sustainable basis in the development and implementation of pro-poor policies and poverty-reduction programmes;
- (d) environmental sustainability, by supporting the integration of the principles of sustainable development into country policies and programmes and by contributing to biodiversity; and
- (e) a global partnership for development, by contributing to ODA for agricultural development, through advocacy for market access and by contributing to debt sustainability.

6. IFAD will also indirectly contribute to some of the education, sanitation and health related goals, targets and indicators not specifically retained in the above list, through its partnerships with the BSF, UNAIDS and others, for whom these goals, targets and indicators are directly relevant.

**Table 2: MDGs Most Relevant to IFAD**

<b>Goals</b>	<b>Targets</b>	<b>Indicators</b>
<b>Eradicate extreme poverty and hunger</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people whose income is less than USD 1 a day</li> <li>• Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proportion of population below USD 1 per day</li> <li>• Poverty gap ratio [incidence x depth of poverty]</li> <li>• Prevalence of underweight children (under five years of age)</li> </ul>
<b>Promote gender equality and empower women</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ratio of literate among 15-24-year-olds, by sex.</li> </ul>
<b>Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Have halted by 2015, and begun to reverse, the spread of HIV/AIDS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• HIV prevalence among 15-24-year-old pregnant women</li> </ul>
<b>Ensure environmental sustainability</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes and reverse the loss of environmental resources</li> <li>• Halve, by 2015, the proportion of people without sustainable access to safe drinking water</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proportion of land area covered by forest</li> <li>• Land area protected to maintain biological diversity</li> <li>• Proportion of population with sustainable access to an improved water source</li> </ul>
<b>Develop a Global Partnership for</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Develop further an open, rule-based, predictable, non-</li> </ul>	<b>Official Development Assistance</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Net ODA as percentage of DAC donors' GNI [targets of</li> </ul>

**ANNEXE IV**

<b>Development</b>	<p>discriminatory trading and financial system. Includes a commitment to good governance, development and poverty reduction – both nationally and internationally</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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</li> <li>• Address the special needs of land-locked countries and small-island developing states</li> <li>• Deal comprehensively with the debt problems of developing countries through national and international measures in order to make debt sustainable in the long term</li> <li>• In cooperation with developing countries, develop and implement strategies for decent and productive work for youth</li> </ul>	<p>0.7% in total and 0.15% for LDCs]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proportion of ODA to basic social services (basic education, primary health care, nutrition, safe water and sanitation)</li> <li>• Proportion of ODA for environment in small-island developing states</li> <li>• Proportion of ODA for transport sector in land-locked countries</li> </ul> <p><b>Market Access</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proportion of exports (by value and excluding arms) admitted free of duties and quotas</li> <li>• Average tariffs and quotas on agricultural products and textiles and clothing</li> <li>• Domestic and export agricultural subsidies in OECD countries</li> <li>• Proportion of ODA provided to help build trade capacity</li> </ul> <p><b>Debt Sustainability</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unemployment rate of 15-24-year-olds</li> </ul>
--------------------	--	--

7. **The cost of reaching the MDGs.** Using two parallel methods<sup>2</sup>, a recent World Bank study provides two broadly consistent estimates for the additional annual foreign aid required to reach the MDGs by 2015:

- (a) USD 39-54 billion for reducing income poverty by half between 1990 and 2015<sup>3</sup>; or
- (b) USD 40-60 billion a year for the health, education and environmental goals, noting that the achievement of these goals contribute substantially to reducing income poverty.

8. 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.

9. The basic World Bank assessment distinguishes between 33 ‘on-track’ countries<sup>4</sup> 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 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 more the actions to promote growth are associated with those to promote human development, the stronger is the link.

<sup>4</sup> 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.



In that case, an additional USD 15 billion per year would be needed to assist these countries in reaching the poverty goal.

10. 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.

11. 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.

12. 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 group, the benefits of this increased market access will be much larger than financial transfers through ODA over the period up 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 will undoubtedly benefit developing countries by stimulating growth and reducing global poverty, it is not sufficient to eliminate the need for aid in those countries with the largest income-poverty gap.

13. 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.

14. However, additional financing is 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 requires that all members of the global community accelerate their efforts: that the 22 or so uphill countries improve their policies and institutions; that the developed countries relax trade barriers and better coordinate aid; and that donors increase financial aid by about USD 40-60 billion annually.

15. **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



ANNEXE IV

partnerships around these rural challenges; and contributing to the reporting on progress made in reaching the MDGs.

16. Recent estimates set the additional, annual ODA required to reach the MDGs by 2015 at approximately USD 54 billion. This would raise total annual ODA to the level of USD 100 billion, broadly a doubling of its current levels. This important challenge is being pursued, most prominently in the recent FfD Conference in Monterrey; the European Union (EU) Summit in Barcelona, Spain; and declarations by the governments of the United States and others. In Monterrey an estimated additional USD 30 billion was pledged by the United States and the EU for the period 2002-2006.

## **IFAD V: PLAN OF ACTION (2000-2002) AND THE STRATEGIC CHANGE PROGRAMME**

### **IFAD V: Plan of Action (2000-2002): Building on Achievements**

1. The document Partnerships for Eradicating Rural Poverty: Report of the Consultation to Review the Adequacy of the Resources Available to IFAD was accompanied by the IFAD V: Plan of Action (2000-2002). By implementing this plan, concrete measures will have been taken to develop the basic conceptual, methodological, procedural and organizational capacity framework for sharpening the catalytic profile of IFAD in the sphere of rural poverty reduction, and for enhancing the quality of its agricultural and rural development programmes.
2. The specific achievements relate to four capacity-development areas:
  - (a) Policy and participation. The objective was to develop organizational capacity to influence policies and institutions in favour of the poor and to promote organizations that serve and represent the rural poor. To this end: IFAD has developed an approach to institutional analysis and dialogue for pro-poor policy change; training is being provided to develop staff capacity for policy and institutional analysis; partnerships have been established with other international financial institutions for the assessment of policy and institutional environments (e.g. with the World Bank, and in the context of PRSPs); and efforts are being made to enhance the policy orientation of IFAD-financed programmes in core sectoral areas and in relation to the strategic framework objectives, which is being reflected in IFAD's country strategy work.
  - (b) Performance and impact. IFAD has developed an approach for 'impact achievement through the project cycle', and the unified project design document with its 'key file' is a core instrument. A methodological framework has been established for impact assessment, and a practical guide for the monitoring and evaluation of rural development projects has been disseminated. The cross-cutting issues of environment, household food security and gender have been mainstreamed in operations. The project portfolio review process has sharpened its focus on the assessment of performance, and guidelines have been introduced for integrating impact assessment in the project completion reports. Staff and IFAD project managers are being trained in approaches to impact-enhancement.
  - (c) Innovation and knowledge management. An assessment of IFAD's innovation capacity has been completed and the implications of this review are discussed further below. On the basis of pilot experience with four thematic groups (in the areas of: diagnostic tools, rangeland management, rural microenterprises and rural finance) IFAD is developing its strategy for knowledge management.
  - (d) Partnership-building. IFAD takes part in multi-stakeholder partnerships, such as PRSPs, and the strategic partnership with the World Bank has been strengthened, with a focus on policy dialogue, advocacy and country-specific operations. Project-related partnerships have also been developed with the private sector.

### **Strategic Change Programme: Modernizing Policies, Processes and Systems**

3. The SCP has the 2005 objective of making IFAD a more efficient and effective organization in delivering the strategic framework by developing its institutional capabilities through organizational changes and through the modernization of its policies, processes and systems. This entails the modernization of its human resources management policy, financial management system, strategic planning and resource-allocation process, knowledge management and innovation processes, communication strategy and advocacy capabilities. It also entails modernizing information technology to support all of the above with a more strategic management information system. The Strategic Change Programme is being funded from extra-budgetary resources.

4. Specific objectives of the SCP comprise:

- (a) strategic planning and budgeting: to link resource allocations closely to strategic priorities;
- (b) financial management: to ensure an efficient and accountable use of resources through decentralized resource management, based on a structure of cost centres and supported by a robust control and assessment framework;
- (c) human resources management: to establish this as a value-adding activity by improving the organization's human resources management capabilities;
- (d) management information systems: to establish a more integrated and standardized IT architecture to empower users and to lead to efficient IT support for institutional and strategic framework priorities;
- (e) administrative services: to use technology to reduce costs and make service provision quicker and more effective;
- (f) knowledge management: to align the knowledge management strategy with the strategic framework and to ensure that the activities undertaken add value to the strategic priorities of increasing the Fund's field impact, developing partnerships and new product development efforts.

## COUNTRY STRATEGIC OPPORTUNITIES PAPERS

1. The main instruments for country programme planning are the COSOPs. The COSOP for a country:

- (a) describes **rural poverty** and its context; rural poverty-reduction needs, opportunities and constraints; what others (including NGOs) are doing and have learned in rural development; and the lessons IFAD has learned from its previous investment programmes;
- (b) identifies poverty-reduction **strategies** and priorities (including PRSPs) shared by the government concerned, IFAD and other partners (such as civil-society organizations and cofinanciers); and articulates IFAD's role and the potential for strategic alliances;
- (c) positions IFAD in relation to government **policy** and in the micro-macro debate, with a strategic framework emphasis on equity in access to productive assets and on the enabling policy framework. It also positions IFAD in the debate on the **institutional framework**, focusing on the local level, decentralization, good governance, participation, enabling the poor and their organizations, and empowerment of the poor in public, economic and social spheres; and it identifies institutions with whom the Fund can link. The COSOP provides the basis for dialogue with the concerned government and other stakeholders. Country ownership of the strategy and the policy change agenda is central to the effectiveness of the IFAD-supported programme in a country, and the link between IFAD's COSOP work and the PRSP process is important in this context;
- (d) develops country **programme options** in the context of the respective regional strategy. IFAD and its partners are selective; they prioritize and choose those options for rural poverty reduction that will ensure the highest strategic 'returns' to their efforts. The COSOP is forward-looking, providing a medium-term planning framework with scenarios, encompassing all IFAD's operations in a country (ongoing projects, new projects and programmes, policy dialogue, the Debt Initiative for HIPC's, arrears settlement, collaboration with NGOs, technical assistance grants, workshops, studies, etc.). The COSOP also constitutes the framework for planning and structuring the Fund's strategic mix of operations in a given country – the sequence and the balance of innovations, replications, scaled-up projects and longer-term programme approaches;
- (e) constitutes the basis for linking the allocation of the regional lending shares to specific country programme scenarios, on the basis of **performance criteria** that indicate the likelihood of effective use of the resources provided. In this context the COSOP would also describe the process and the support required by a poorly performing government to reach the required performance standard. COSOPs assess the pro-poor quality of a country's policy and institutional framework, and define the agenda for institutional transformation that needs to accompany country programme development to ensure the effectiveness of IFAD's support in terms of rural poverty reduction.

2. In order to realize these objectives, COSOPs need to: prescribe the recommended investment approach/instrument for the country concerned on the basis of the above described performance criteria; develop the agenda for IFAD's policy dialogue in support of the needs of the poor; design a strategy for increasing agricultural productivity and sustainability; define IFAD's participation in PRSP process; and specify IFAD's role in post-crisis rehabilitation where appropriate. The following sections describe more precisely what this entails.

## INSTITUTIONAL TRANSFORMATION FOR EFFECTIVE RURAL POVERTY REDUCTION

1. The past decade has seen much progress on pro-poor policy and institutional transformation throughout the developing world. Domestic input and output markets have become more liberal in many countries, a framework for reducing interventions in international agricultural trade has been introduced, subsidized credit programmes have diminished, and the operation of land markets has improved. This has started to create an incentive framework and an enabling environment for production by the rural poor. Despite the progress achieved, the policy reform agenda is still incomplete. The continuation of policy and institutional reforms to create a pro-poor enabling policy environment, as also called for in the Monterrey Consensus, is therefore one of the major thrusts of the strategic framework. There is a need both to complete the traditional policy reform agenda and to address, in a gender-responsive manner, new rural poverty-reduction policy issues. Areas for specific attention, in addition to the criteria for good performance identified above, are:

- (a) the agenda for agricultural trade reform, including the World Trade Organization (WTO) process, liberalization of the developing countries' own internal trade policies, as well as promotion of regional trade;
- (b) domestic rural and agricultural policy reform. Three critical policy issues are common to many developing countries: (i) the revision of policies to maintain low food prices, while catering to social safety nets; (ii) the promotion of efficient markets and the privatization of parastatal agencies; and (iii) the pricing of water for more efficient use;
- (c) the development of an effective institutional framework. Good public institutions are characterized by transparency, accountability, responsiveness to clients, checks and balances, participatory approaches and concern for the interests of the disadvantaged;
- (d) resource allocations to rural areas;
- (e) decentralization. Governments need to develop decentralized systems, and define and implement actions to make decentralization an effective reform of the governance system. The role of the rural poor, especially rural women, and their organizations in planning and implementing decentralized government and development is a core concern for IFAD;
- (f) rural finance development, in three sequenced 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 a constraint;
- (g) land reform for countries with inequitable land distribution. Governments are looking for cost-effective models and have been experimenting with community-managed agrarian reform programmes that often are referred to as 'market-assisted';
- (h) transformation of the farm sector in transition economies. 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



ANNEXE IV

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. The loss for these countries of their traditional markets and the need to access new markets also needs to be addressed.

2. The policy and institutional reform agenda is complex and progress may be slow. There is a tendency to overestimate government's ability to complete reforms. Selectivity in identifying the key policy transformation objectives, and their correct sequencing, together with partnerships with more policy-oriented organizations, are essential to success. National ownership in identifying and planning the implementation of the agenda for institutional changed is crucial.

## **INCREASING AGRICULTURAL PRODUCTIVITY AND SUSTAINABILITY**

Development experience has shown that agriculture is a major engine of growth in poor countries and that rural poverty reduction itself depends on direct measures for increasing productivity in the agricultural sector, with its backward and forward linkages to rural enterprises that provide services to the farm sector. The building blocks for an agricultural development strategy focused on productivity consist of the following elements:

- (a) recognizing diversity in agriculture and tailoring strategies accordingly. In many developing countries, agriculture is in transition from a subsistence orientation and government domination to modern agriculture, well integrated into markets and with access to modern technology. The agricultural sector, however, consists of a variety of farmers at different stages in the transition process and with different needs for public support. These include: commercial farms; small family farms; subsistence-oriented farms, many managed by women; and part-time farmers, largely women;
- (b) harnessing engines for agricultural development. Globalization, changes in markets and technology and the changing role of the private sector provide new drivers for agricultural growth. They consist of: transport and trade; public investment in agricultural research for productivity growth; biotechnology managed with consideration for safety, social acceptability and harmony with biodiversity; rapid growth of demand for high-value products; private entrepreneurship and rural industries to develop market outlets and deliver modern inputs based on infrastructural and institutional development; information and communication technology providing information on markets and prices, employment, production technology, epidemics, legal entitlements and social services; and increased participation of rural workers in income-generating activities due to increased mobility through transport, information, labour-market regulations and training;
- (c) investing to increase agricultural productivity. Future directions include: defining the role and supporting the efficiency of the public sector to supply public, as opposed to private, goods and services; building institutional capacity through longer-term support for institutionally diversified agricultural knowledge and information systems; developing public-private partnerships based on respective roles and comparative advantage; user participation and strengthening of local capacities, decentralization strategies and participation of rural producer and community organizations (especially of women) in policy formulation and service delivery; improving the technical base by linking international, national and private research and extension systems; flexible investment arrangements; recognizing off-farm needs and opportunities; and better monitoring and evaluation systems;
- (d) build productivity and economic viability criteria in programme designs.

### **WORKING IN THE FRAMEWORK OF PRSPs (IN HIPC AND NON-HIPC)**

1. IFAD is fully participating in the Debt Initiative at a total projected nominal cost of USD 440 million, of which USD 107 million may fall due in the Sixth Replenishment period, the peak period for the Initiative. The Debt Initiative is expected to provide 37 low-income countries with a sustainable exit strategy out of unmanageable debt. So far, 24 countries have become eligible for debt relief, and many of the remaining country cases are conflict-affected and/or have heavy debt arrears, which may delay their eligibility. One of the criteria for the Initiative is the development and implementation of an effective country-owned PRSP. This approach was subsequently also adopted by IMF as an eligibility criterion for access to its PRGF. As a consequence from 60 to 70 low-income countries either have a PRSP or are in the process of developing one.

2. This constitutes an opportunity for ensuring that rural poverty reduction and its enabling conditions are an integral part of the country's own poverty-reduction strategy. IFAD's participation in the PRSP processes would aim at ensuring:

- (a) the implementation of sound economic policies that establish an environment conducive to growth and poverty reduction;
- (b) the development of the policy, institutional and organizational transformation agenda required to translate public expenditure into rural poverty reduction;
- (c) political stability, peace and conflict prevention;
- (d) policy-making institutions that are reasonably well-functioning and accountable, leading to the emergence and enforcement of good policies, and highlighting the importance of governance, public-sector accountability and transparency; and institutional capacity-building for civil-society organizations to sustain their role;
- (e) implementation of strong poverty-reduction programmes, including the mitigation of natural disasters or health threats such as the HIV/AIDS epidemic;
- (f) mitigating protectionist policies that restrict access to export markets;
- (g) broadening and diversifying the narrow production and export base of HIPC, 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 HIPC's external payment capacity); and agricultural diversification is part of this strategy); and
- (h) the provision of additional financial resources on highly concessional terms and conditions.

3. IFAD's participation in PRSP processes (planning and implementation) will also result in synergy between the PRSPs and its COSOPs, and in integration of IFAD operations in poverty-reduction programmes, thereby effectively addressing the above challenges. IFAD's participation in PRSP processes can take different forms: supporting participatory processes for the planning and updating of PRSPs; providing assistance in the actual implementation of PRSPs and their participatory monitoring; defining and pursuing the agricultural development agenda; helping the poor articulate and meet their policy and organizational requirements; and institutionalizing PRSP processes. Partnership with governments (central and local) and other actors in the sphere of rural development (especially IFIs) is of foremost concern.

## IFAD'S ROLE IN POST-CRISIS REHABILITATION

1. Crises (natural disasters, civil strife, and financial crises) and the resulting emergency situations have proliferated considerably in the developing countries, with increased incidence and severity. Whatever the causes, it is always the rural poor who are hardest hit in times of crisis, due to their greater vulnerability. Crises also significantly disrupt agriculture and food production. A major challenge in post-crisis assistance is ensuring a smooth transition from emergency relief to sustainable development.

2. IFAD has a Framework for Bridging Post-Crisis Recovery and Long-Term Development (September 1998). The framework consists of the following limiting norms:

- (a) the *objective* is to help the target group jump-start resumption of the development process and enhance their resilience and coping strategy in future crises. Such support is, by its very nature, the first phase of a long-term development process;
- (b) possible *areas of support* are: the recovery of the target group's agricultural productivity and the resumption of the rural development process; income-generating activities, particularly through microcredit and microenterprises; resource conservation; and capacity-building for project implementation;
- (c) the *selection criteria* are: complementarity with activities of other partners; impact on productivity and on the implementation of ongoing projects; the prospect of bridging the gap between relief and development; potential for enhancing the coping capacity of the target group; and expected economic benefits;
- (d) a number of *design considerations* should be accommodated. These include: participatory needs assessment; identification of the causes of crises and mitigation measures; future coping strategy; emphasis on dialogue and cooperation with other donors; quick, high-impact, flexible design; use of existing technology; and focus on existing capacity. Particular attention needs to be given to ensuring equity, an adequate focus on gender, beneficiary participation, local capacity-building and a proper role for civil society;
- (e) in the *implementation arrangements*, solid monitoring mechanisms need to be established with a view to capturing process issues;
- (f) the possible *forms of involvement* are portfolio adjustment and support to early reconstruction;
- (g) IFAD's involvement in post-crisis assistance will be decided on a *case-by-case basis*. Adequate consideration will be given to the level of security and stability as the enabling factor and to close inter-agency cooperation and coordination;
- (h) the *project cycle* for post-crisis interventions may be adjusted to ensure that IFAD support is provided on a timely basis.

