

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

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

Rome, 5-7 juillet 2005

RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ RURALE: RÔLE ET CRÉNEAU STRATÉGIQUE DU FIDA

Introduction

1. Le présent document examine le rôle et le créneau qui sont ceux du FIDA, lesquels ont évolué pour s'adapter au nouvel environnement international et pour optimiser les contributions du Fonds à l'effort international de réduction de la pauvreté. Il devra être examiné en même temps que deux autres documents préparés pour la présente session de la Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA à savoir, La voie de l'avenir et Structure et composantes du nouveau modèle opérationnel.

Historique et objectifs

2. Le FIDA a été créé en 1977 dans un contexte se caractérisant par des crises alimentaires et des famines persistantes, un besoin toujours plus grand de secours d'urgence et d'aide alimentaire, une instabilité politique et sociale dans les zones rurales de nombreux pays en développement et la cherté de l'énergie dans le monde en développement due à la forte hausse des cours du pétrole. Le but du Fonds, tel qu'énoncé dans les Principes et critères en matière de prêts, était clair et bien circonscrit: "augmenter la production et faire reculer la misère et la faim dans le monde rural"¹.

"L'objectif du Fonds est de mobiliser et de fournir ... des ressources financières supplémentaires ... pour des projets et programmes visant expressément à créer, développer ou améliorer des systèmes de production alimentaire et à renforcer les politiques et institutions connexes dans le cadre des priorités et stratégies nationales ..." – Article 2 de l'Accord portant création du Fonds international de développement agricole

¹ Principes et critères en matière de prêts, tels que modifiés, paragraphe 6.

Spécificité de l'organisation

3. Le mandat confié au FIDA était tout à fait spécial, tout comme la structure de gouvernance et de financement dont il a été doté. Le Fonds est un partenariat entre pays en développement et pays développés, au sein duquel les pays en développement ne sont pas simplement des “emprunteurs”, mais des membres qui exercent un rôle important tant dans son financement que dans son administration. Compte tenu de la particularité de sa structure, le FIDA “appartient” de façon égale aux divers États membres dont la situation et la conception du développement économique et social diffèrent.

4. Cette *prise en charge de l'organisation par les membres* se retrouve dans la *prise en charge des programmes et des projets par les membres* auxquels elle vient en aide. Dans toutes les activités qu'il met en œuvre au niveau des pays, le FIDA intervient dans le cadre des priorités et stratégies nationales, à l'appui des politiques nationales et par le biais des structures nationales, qu'elles soient du gouvernement, de la société civile ou du secteur privé. Compte tenu de l'attention qu'il porte à la spécificité du pays, de l'aide qu'il apporte à ses dirigeants et de sa volonté de travailler par l'entremise des dispositifs nationaux, le FIDA est devenu un partenaire intéressant pour ses États membres qui tentaient, en fonction de la conception de la croissance et du développement qui était la leur, de faire face à l'insécurité alimentaire et à la pauvreté en milieu rural.

5. Le FIDA n'a jamais eu vocation à travailler seul. Il avait pour mandat de mobiliser des ressources supplémentaires et de multiplier les résultats obtenus avec ses ressources limitées en collaborant avec les autres². Ainsi, dès la première heure, le FIDA avait une mission spéciale et bien précise, en partenariat avec les autres. Pour le FIDA, ce *mandat concernant le travail en partenariat* appelle une action à des niveaux multiples, à savoir des relations avec ses États membres, avec les gouvernements qui conçoivent et mettent en œuvre les programmes et les projets, avec les organismes multilatéraux et bilatéraux de développement, avec les organisations de la société civile et avec les ruraux pauvres eux-mêmes qui sont les sujets et non les objets des processus de développement.

Évolution

6. Au départ, le FIDA était simplement un Fonds qui distribuait ses ressources en accordant des prêts aux gouvernements pour financer des projets conçus et souvent cofinancés avec d'autres institutions multilatérales. L'expérience a cependant rapidement montré qu'il n'était pas possible de réduire durablement la pauvreté rurale et d'assurer la sécurité alimentaire en s'en remettant à des “modèles tout faits” ou à des approches qui n'étaient pas spécifiquement conçues pour lutter contre la pauvreté. Il fallait par contre trouver des solutions adaptées à chaque pays pour résoudre les problèmes particuliers de ses ruraux pauvres et, à cette fin: i) recenser de façon plus précise les obstacles rencontrés par les divers groupes de ruraux pauvres dans le cadre de leurs activités particulières et dans leur contexte national, ainsi que les possibilités s'offrant à eux; ii) élaborer des mécanismes efficaces de ciblage des pauvres et appuyer les efforts qu'ils déploient pour surmonter ces obstacles et tirer parti de ces possibilités. Compte tenu de son mandat, le FIDA se devait d'adopter une approche différente de l'aide au développement – en mettant l'accent non seulement sur la pauvreté, mais également sur les populations pauvres, en les considérant comme des protagonistes et non comme des bénéficiaires passifs.

² Comme le précisent les Principes et critères en matière de prêts: “en entreprenant des projets en commun avec d'autres organismes bilatéraux et multilatéraux, tout en réalisant ses propres objectifs et en affirmant de la sorte son identité propre”. Ibid.

Le monde des ruraux pauvres

Les ruraux pauvres sont des producteurs indépendants dont les moyens de subsistance sont principalement tributaires de l'agriculture et des activités s'y rapportant. Ce sont des petits exploitants agricoles ou des paysans sans terre, des éleveurs, des petits chefs d'entreprise, des pêcheurs et des travailleurs agricoles sans terre. Ils appartiennent à des groupes indigènes, à des minorités ethniques et à des castes énumérées, ont le moins de terres et d'eau à leur disposition et ont le moins de maîtrise des ressources qu'ils utilisent. Ils n'ont généralement guère accès aux institutions financières officielles pour obtenir des capitaux, quels qu'ils soient. Ils ont souvent également très peu accès aux technologies modernes et sont très peu préparés à créer et à gérer des formes d'association modernes. Il s'agit le plus souvent de femmes qui, du fait de leur sexe, rencontrent des difficultés spéciales pour accéder aux ressources, services et possibilités essentiels de développement.

Les ruraux pauvres sont fréquemment des exclus sociaux, des groupes isolés et marginalisés auxquels les responsables du développement des institutions et services modernes ont trop souvent tourné le dos. Leur vie se caractérise par la vulnérabilité et l'insécurité, qui les empêchent de prendre les risques qui pourraient leur permettre de se libérer de la pauvreté.

Pourtant, les ruraux pauvres possèdent également des tas de savoirs traditionnels dans des domaines techniques et organisationnels. Ils jouent un rôle crucial dans la gestion et la conservation des ressources naturelles du monde, y compris de sa biodiversité. Collectivement, ils représentent l'essentiel de la main-d'œuvre qui assure la production agricole. Ils travaillent dur et sont prêts à saisir toutes les possibilités offertes pour améliorer leur vie et assurer un avenir meilleur à leurs enfants.

C'est sur ces populations que repose le développement agricole de nombreux pays comptant parmi les plus pauvres du monde et c'est de leurs efforts que dépend la réduction de la pauvreté. C'est pour améliorer leur sort que le FIDA a été créé et qu'il travaille depuis sa création.

7. Durant une longue période au cours de laquelle le développement était avant tout axé sur les macroréformes et les secteurs sociaux, le FIDA travaillait sans relâche à l'échelle communautaire, au microniveau, sur des questions revêtant une importance vitale et immédiate pour les systèmes de subsistance des populations rurales pauvres: l'accès à la terre et à l'eau; la production agricole viable à terme, y compris les forêts, la pêche et l'élevage; la gestion des terres et des eaux et l'irrigation (principalement à petite échelle); les services financiers ruraux; les microentreprises rurales; l'entreposage et la transformation des produits agricoles; la commercialisation et l'accès aux marchés; la recherche, la vulgarisation et la formation; les petites infrastructures rurales; et, ce qui est le plus important, le renforcement des capacités des groupes et des organisations d'hommes et de femmes pauvres et marginalisés, pour leur permettre de tirer parti de tous les aspects ci-dessus. L'approche suivie par le FIDA était centrée sur l'être humain et, partant de la base, reposait sur la création ou le renforcement d'institutions communautaires participatives qui soient capables de décider de la nature des activités à mettre en œuvre et d'en assurer l'exécution.

8. Dans le même temps, et conformément à son mandat, le FIDA élargissait son champ d'action pour ne plus se limiter à la production agricole immédiate et aux autres activités économiques rurales s'y rapportant et s'attaquer de plus en plus fréquemment aux problèmes institutionnels et politiques ayant une incidence sur le succès ou l'échec de ses projets ainsi que sur l'ensemble de l'action nationale de développement et de réduction de la pauvreté. À cet égard, le FIDA a agi sur un double plan: pour renforcer les institutions, les organisations et les processus par lesquels les ruraux pauvres font entendre leur voix et par lesquels on peut y répondre; et pour inscrire la pauvreté rurale dans les processus se rapportant aux politiques et à la coordination du développement.

Le contexte actuel du développement

9. Malgré le rythme impressionnant d'accroissement de l'économie mondiale, le développement inégal, la pauvreté et les crises alimentaires n'ont certainement pas disparu. D'après les estimations, 1,1 milliard de personnes vivent toujours dans une pauvreté extrême dans les pays en développement et plus de 800 millions d'êtres humains souffrent de malnutrition. Les trois quarts de ces personnes extrêmement pauvres et sous-alimentées vivent en milieu rural et dépendent de l'agriculture ainsi que

des petites industries et des services liés à l'agriculture pour assurer leur subsistance et leur sécurité alimentaire. Donner aux ruraux pauvres les moyens de parvenir à la sécurité alimentaire et d'améliorer leurs revenus est l'axe principal des activités du FIDA.

10. Paradoxalement, le développement rural et l'agriculture sont précisément les domaines dans lesquels l'aide publique au développement (APD) a très considérablement diminué durant les vingt dernières années, au cours desquelles l'incohérence et la négligence dont on a fait preuve s'agissant de l'aide ont eu les répercussions les plus importantes, et au cours desquelles l'efficacité du développement (tant national qu'international) a souvent été décevante.

11. La poursuite des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) laisse désormais entrevoir un renversement de cette tendance. Les questions du développement et de la transformation économique du monde rural reprennent le devant de la scène.

Un nouveau consensus

En 2003, lors de son Sommet d'Évian, le G-8 a fortement réaffirmé l'importance de l'agriculture dans la lutte contre la pauvreté ainsi que de l'appui à l'agriculture comme instrument crucial de l'APD.

En juillet 2003, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, réunis à Maputo, se sont engagés à consacrer au moins 10% de leurs ressources budgétaires nationales à la mise en œuvre de solides politiques de développement agricole et rural. Un an plus tard, les États membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe réaffirmaient cet engagement, l'objectif devant être atteint dans les cinq ans.

La Commission pour l'Afrique, dans son rapport de 2005 intitulé *Notre intérêt commun*, a reconnu que "l'agriculture est cruciale pour l'Afrique". Elle a également relevé que "dans l'Afrique subsaharienne, l'agriculture contribue au PIB à hauteur de ... 30% au moins ... et à l'emploi à hauteur de 70 à 80%".

En mars 2005, dans son rapport intitulé *Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a mentionné le développement rural au nombre des "sept grands types d'investissements et de politiques publics qui ont directement trait aux objectifs du Millénaire pour le développement et sur lesquels se fonde la croissance pilotée par le secteur privé".

En 2005 également, le rapport du Projet du Millénaire des Nations Unies intitulé *Investir dans le développement* a conclu que les OMD ne pourraient être atteints si l'on n'augmentait pas considérablement, en quantité et en qualité, l'aide au développement agricole et rural. Il y est reconnu que "[l]'épicerie de la pauvreté extrême à l'échelle mondiale est la petite exploitation agricole ... dans bon nombre de pays en développement, ces paysans-là assurent l'essentiel de l'activité économique du secteur privé, si bien que le fait d'améliorer leur situation économique peut changer du tout au tout les perspectives de croissance économique à long terme de leur pays".

12. Il est de plus en plus largement admis que la pauvreté rurale est l'un des grands problèmes mondiaux de notre temps, et qu'elle entretient des rapports de plus en plus étroits avec les processus internationaux, tels que les négociations commerciales et le Programme de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). De même, on reconnaît désormais qu'il faut trouver des solutions nouvelles et plus efficaces, adaptées à la situation de chaque pays. La prise en charge du développement par le pays est une condition *sine qua non* d'un changement durable. Or, une telle *prise en charge* ne sert pas à grand chose si le pays n'a pas les *capacités* d'exercer son autorité et de prendre des initiatives – on entend par *capacités* les moyens dont disposent les gouvernements, la société civile, le secteur privé et, point crucial, les pauvres eux-mêmes et leurs organisations.

13. La poursuite des OMD transforme par ailleurs progressivement l'architecture du développement international. En parallèle du consensus qui s'est dégagé sur les objectifs à arrêter pour le développement, on a vu apparaître une communauté de vues de plus en plus large sur la manière d'atteindre ces objectifs plus efficacement – en améliorant l'harmonisation et la coordination, la rationalisation au niveau des pays et, comme cela a été indiqué plus haut, en renforçant la prise en

charge par les pays. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, en date du 2 mars 2005, est l'articulation la plus concrète de cette volonté.

Le rôle du FIDA

14. À la lumière de ce qui précède et comme l'a reconnu l'évaluation externe indépendante, le mandat et les modalités de fonctionnement du FIDA gardent toute leur valeur et restent d'actualité. Il est crucial de faire des progrès décisifs sur le front de la pauvreté en milieu rural pour parvenir à une réduction généralisée de la pauvreté; le modèle du développement piloté par le pays par le biais de ses institutions nationales, y compris les organisations des pauvres, qui est l'archétype de l'approche du FIDA, va désormais de soi; et la structure de gouvernance et de financement du FIDA est la modalité de prise de décisions et d'engagements communs qu'il est préconisé d'adopter de toute urgence dans le système financier multilatéral.

15. Dans le contexte de cette amélioration de l'harmonisation et de la coordination et du désintéret de longue date pour les questions se rapportant à la pauvreté rurale, le FIDA investit ses ressources financières et apporte son approche unique, son expérience et ses compétences en matière de réduction de la pauvreté rurale, pour trouver des solutions collectives pour lutter contre la pauvreté dans le monde. Le FIDA a pour mission de contribuer à renforcer les capacités nationales (des populations rurales pauvres, des gouvernements, des autres acteurs du développement, de la société civile et du secteur privé) pour élaborer et mettre en œuvre des solutions nouvelles et efficaces pour lutter contre la pauvreté rurale sur une grande échelle, en particulier en s'en remettant aux stratégies et politiques de réduction de la pauvreté qui sont celles des pays (par exemple, documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté). Le FIDA intervient par le biais de projets et de programmes visant à développer les capacités nationales afin de: i) définir qui sont les ruraux pauvres et quels sont les obstacles auxquels ils se heurtent; ii) étudier, par le biais de projets d'investissement concrets, de nouvelles solutions adaptées aux conditions locales; iii) développer les mécanismes qui permettent d'inscrire l'expérience et les intérêts locaux dans les processus nationaux de programmation et d'élaboration des politiques; iv) promouvoir et appuyer les programmes généraux et les changements d'orientation qui permettent de mettre les innovations ayant donné des résultats satisfaisants à la disposition de tous. Le FIDA collabore en outre avec ses partenaires nationaux et internationaux pour faire mieux comprendre les liens existant entre les problèmes locaux liés à la pauvreté rurale et les décisions prises aux niveaux national, régional et mondial sur les grandes orientations, les institutions et les flux de ressources. Le but n'est plus uniquement de mettre en œuvre des projets et des programmes; il s'agit de renforcer la capacité des pays pour susciter un vaste processus de transformation rurale qui fasse effectivement reculer la pauvreté, dans un contexte où l'aide internationale au développement donne aux populations démunies et aux pays pauvres les moyens de formuler et de mettre en œuvre leurs propres solutions.

La contribution spécifique du FIDA à l'efficacité accrue du développement pour lutter contre la pauvreté

16. Pour accroître l'efficacité du développement en vue de faire reculer la pauvreté rurale, il faut innover. En tant qu'institution exclusivement axée sur la pauvreté rurale, le FIDA se doit de faire œuvre de pionnier, afin de travailler avec des partenaires pour trouver des solutions nouvelles et efficaces et, après les avoir mises à l'essai, les intégrer dans les processus nationaux d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies et des programmes. Cette expérience et ces connaissances doivent être largement diffusées dans la mesure où, en raison de la mondialisation, de plus en plus de pays sont confrontés à des problèmes similaires.

17. L'objectif spécifique du FIDA est d'améliorer les revenus et la sécurité alimentaire des ruraux pauvres, et non de promouvoir le développement économique général (bien que le fait d'accroître les revenus des populations rurales pauvres stimule le développement au sens large). Le Fonds s'attaque

aux obstacles particuliers que rencontrent les ruraux pauvres quand ils s'attèlent à la difficile entreprise d'améliorer leur vie de petits paysans, éleveurs, travailleurs agricoles, commerçants et artisans. De fait, la vocation du FIDA est d'aborder la question de la pauvreté *en s'attaquant aux problèmes des populations pauvres – femmes et hommes*.

18. Le problème essentiel de tous les pauvres, où qu'ils vivent et quelles que soient leurs activités, est celui d'améliorer leurs moyens de subsistance dans un contexte où la conjoncture mondiale et les relations commerciales sont en constante évolution et où de nouvelles formes de concurrence voient le jour pour ce qui est de l'influence et des ressources, y compris pour les avoirs qui sont les leurs. Ces difficultés sont encore aggravées par l'augmentation de la pression démographique, par l'affaiblissement des institutions traditionnelles, par la suppression des aides de l'État et, dans de nombreux pays, de l'intervention de ce dernier dans les services productifs essentiels, par la propagation du VIH/SIDA et par la progression de la dégradation de l'environnement. Tant que les ruraux pauvres ne peuvent gérer plus efficacement ces difficultés et la concurrence, ce qui est source de prospérité pour les autres risque de perpétuer et d'aggraver leur pauvreté. Les investissements matériels dans les projets et programmes de développement sont essentiels mais les principaux problèmes de subsistance que rencontrent les ruraux pauvres dépendent de leurs relations avec les autres. Par conséquent, les connaissances et les capacités institutionnelles et organisationnelles des ruraux pauvres eux-mêmes sont des aspects cruciaux de toute action visant à réduire durablement la pauvreté rurale. Il faut donner aux ruraux pauvres les moyens de relever les défis qui se posent à eux quand il s'agit de développer leurs ressources et de participer aux activités d'institutions transparentes qui ont une incidence sur leur vie, de négocier avec elles, de les influencer et d'en avoir le contrôle et la maîtrise.

19. Dans un contexte mondial où le rôle de l'État est de plus en plus un rôle de facilitation et où la libéralisation des marchés est la règle, les connaissances, l'organisation et les avoirs des populations pauvres sont des aspects cruciaux des solutions durables trouvées aux problèmes de la pauvreté. Tous les efforts mis en œuvre par le FIDA visent à accroître les moyens d'action des pauvres en ce qui concerne les avoirs productifs et les relations de production; il s'agit là de la principale contribution du Fonds à l'augmentation de l'efficacité du développement et d'un complément essentiel aux investissements des autres acteurs du développement dans les secteurs sociaux et dans l'infrastructure.

Intervention au niveau des pays

20. Au niveau des pays, le FIDA a pour rôle:

- de renforcer les stratégies et les actions nationales de réduction de la pauvreté rurale en travaillant avec des partenaires locaux et internationaux pour recenser les principaux obstacles rencontrés par les ruraux pauvres, en consultant leurs organisations et leurs institutions, et en collaborant avec elles;
- de rechercher des moyens nouveaux et plus efficaces de surmonter ces obstacles par le biais de programmes et de projets d'investissement ciblés, conçus et mis en œuvre avec les institutions et organisations locales;
- d'aider à tirer parti de l'expérience en renforçant les capacités des institutions nationales pour qu'elles puissent étudier les problèmes et y trouver des solutions;
- de faire en sorte que les problèmes de la pauvreté rurale soient pris en compte dans les politiques de développement national et rural;
- de favoriser les processus politiques par lesquels les intérêts des populations rurales pauvres (et les solutions à leurs problèmes ayant fait leurs preuves) sont pris en compte dans la politique de développement rural au sens large;

- de renforcer la capacité de participation aux processus politiques des ruraux pauvres et de leurs organisations;
- d'investir directement et d'aider à mobiliser des ressources nationales et internationales à l'appui du développement rural – dans le cadre des mécanismes de coordination du développement.

21. Les principaux *résultats* visés par le FIDA sont dans l'ensemble de nature "économique": accroissement de la production et des revenus des ruraux pauvres. Mais les *questions* que cela recouvre ne sont pas uniquement de nature économique. Elles comprennent également l'exclusion économique et sociale résultant du sexe, de l'appartenance ethnique, de la localisation géographique ou d'autres critères. Une activité du FIDA couronnée de succès donnera donc à la population concernée les moyens de vaincre l'exclusion et préparera la voie qui permettra de transformer les approches efficaces en un processus global de transformation nationale.

22. La forme précise des activités appuyées par le FIDA varie nécessairement d'un pays à l'autre en fonction des conditions locales et des priorités nationales. En général, les activités du Fonds ont toutefois deux caractéristiques distinctives:

- elles privilégient les questions cruciales relatives à l'*accès* dont dépend directement l'aptitude des pauvres et des petits producteurs ruraux à atteindre la sécurité alimentaire et à accroître leurs revenus (par exemple, accès à la terre et à l'eau, aux services financiers, à des dispositifs efficaces et équitables de commercialisation ainsi qu'à la technologie et à l'information);
- elles sont axées sur le développement des organisations et des institutions des *ruraux pauvres* de façon à leur assurer, à leur maintenir, à leur permettre de gérer et d'exploiter un accès amélioré.

23. Partout où il intervient, le FIDA travaille avec les gouvernements, la société civile et le secteur privé pour en renforcer les capacités afin qu'ils soient en mesure de créer un environnement porteur permettant aux ruraux pauvres de réduire leur pauvreté. Il met particulièrement l'accent sur la collaboration avec les organisations des ruraux pauvres eux-mêmes pour leur permettre de jouer, s'agissant des services, de la représentation, de la négociation et de l'influence, les rôles qui sont essentiels pour réduire durablement la pauvreté.

24. La capacité et l'engagement du pays – non seulement du gouvernement mais également de tous les principaux acteurs en milieu rural – sont la clé d'une transformation durable. Ces acteurs, qui sont les vrais protagonistes de la réduction de la pauvreté en milieu rural, doivent collectivement avoir la capacité d'*innover*, de *s'informer*, de *reproduire à plus grande échelle les approches couronnées de succès* et de *formuler des grandes orientations* pour surmonter les obstacles rencontrés par les ruraux pauvres. Au FIDA aussi, de solides capacités d'innovation, d'apprentissage et de concertation sont nécessaires pour promouvoir l'amélioration de la réduction de la pauvreté rurale dans les pays. Or, pour que la transformation soit généralisée et durable, il faut renforcer les capacités aux niveaux tant local que national. De ce fait, les partenariats locaux du FIDA axés sur l'élaboration et la mise en œuvre des programmes et des projets ne servent pas uniquement à atteindre les buts de ces programmes et projets mais sont également des moyens essentiels d'investir dans les capacités nationales sur le long terme (savoir-faire, connaissances, organisations et processus) de façon à internaliser et à rendre durable une réduction effective de la pauvreté rurale.

25. En tirant parti du savoir et des partenariats locaux ainsi que des connaissances existant au niveau mondial sur les difficultés que pose et les options qu'offre la transformation des moyens de subsistance ruraux, le FIDA développera et rendra plus systématique son appui à l'élaboration de mesures nationales en faveur des pauvres, y compris des stratégies de réduction de la pauvreté et des

politiques sectorielles, tant dans les pays que par le biais d'organisations régionales, telles que le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, qui jouent un rôle croissant dans la mise en place d'approches et de normes communes. Il n'y parviendra pas en formulant des recommandations et en imposant des conditions de nature prescriptive mais en servant de catalyseur et en appuyant de façon dynamique les divers processus qui permettent de prendre réellement en compte les priorités des ruraux pauvres et de réduire véritablement la pauvreté.

Intervention aux niveaux régional et mondial

26. Les réalités dans lesquelles évoluent les ruraux pauvres sont de plus en plus déterminées par des facteurs qui ne relèvent ni du niveau local ni du niveau national. Les grandes orientations régionales et mondiales influent considérablement sur les perspectives qui s'ouvrent aux ruraux pauvres. Il devient donc crucial d'agir à ce niveau là.

27. Dans ce domaine, le rôle du FIDA est le suivant:

- appuyer la valorisation et le partage des connaissances sur les difficultés que pose la mondialisation aux ruraux pauvres et sur les possibilités qu'elle leur offre;
- faire campagne en faveur d'un appui matériel et politique au développement rural et agricole dans les pays en développement;
- faire en sorte que les débats régionaux et mondiaux sur les grandes orientations soient plus sensibles aux effets des processus et des politiques régionaux et mondiaux sur le développement et la réduction de la pauvreté au niveau local;
- renforcer la capacité des organisations des ruraux pauvres pour qu'elles puissent influencer sur les processus et débats régionaux et mondiaux et représenter leurs intérêts et leurs préoccupations.

28. Dans les pays, le rôle du FIDA n'est pas de s'engager *tout seul* dans l'action de capitalisation des savoirs et de promotion et de concertation sur les grandes orientations. Il est de créer des partenariats et d'œuvrer par leur entremise pour influencer sur les niveaux de ressources et les activités. Dans bien des cas, la stratégie du FIDA a des effets à la fois directs et indirects – puisqu'elle influe sur l'utilisation des ressources bien plus importantes détenues par d'autres que lui.

29. Au fur et à mesure que le FIDA développe sa stratégie concernant son impact indirect, il lui faut modifier ses dispositions opérationnelles relatives aux partenariats et aux effets multiplicateurs de son action aux niveaux national, régional et mondial. Bon nombre de ces changements sont concrétisés par le nouveau modèle opérationnel du FIDA. Il ne s'agit pas pour le FIDA d'oublier son mandat historique et sa participation importante à l'élaboration et au financement de projets et de programmes. Il s'agit par contre pour le Fonds d'utiliser de façon plus consciente et plus coordonnée ses projets et ses programmes pour renforcer les capacités nationales, régionales et internationales et pour consolider les engagements pris au titre des OMD dans un domaine dans lequel il dispose de compétences spéciales.

Ciblage des opérations du FIDA

30. Compte tenu du mandat particulier qui est le sien auprès d'un segment spécifique de la population (les ruraux pauvres), de ses ressources limitées et de l'ampleur et de la complexité de la pauvreté rurale, le FIDA doit clairement définir son créneau stratégique. Le FIDA n'a jamais considéré que les approches fondées sur la théorie des effets de percolation étaient efficaces du point de vue de l'utilisation des ressources et de la réduction de la pauvreté. Il privilégie par contre des stratégies de ciblage qui visent à optimiser les résultats en offrant aux populations qui n'en auraient sans cela pas bénéficié des possibilités en rapport avec leurs intérêts et leurs besoins. Partout, il centre

son action sur les ruraux pauvres et, en particulier, sur ceux qui sont les plus démunis parce qu'aucune possibilité de développement ne leur est offerte.

31. Il ne faudrait toutefois pas en conclure que le "groupe cible du FIDA" est unique et homogène parce que les ruraux pauvres ne constituent nulle part dans le monde un segment unique et homogène de la population. Le FIDA est une organisation internationale et, à la demande de ses États membres, il appuie l'action de réduction de la pauvreté rurale dans les pays où cette dernière revêt des formes très diverses. Dans certains pays, les populations pauvres vivent principalement dans des zones marginales. Dans d'autres, on les trouve pour la plupart dans des régions dont le potentiel est moyen ou même bon. Dans certains cas, ce sont de petits paysans. Dans d'autres, il s'agit d'ouvriers ruraux. La population pour laquelle travaille le FIDA ne peut donc être définie a priori en fonction de sa localisation géographique ou de son travail ni par rapport à un seuil précis de revenus. Par exemple, le seuil retenu dans les OMD pour la pauvreté extrême est un indicateur pertinent dans la plus part de l'Afrique et dans certaines parties de l'Asie. Il est par contre bien moins utile dans la plupart de l'Amérique latine, du Moyen-Orient, de l'Afrique du Nord et de l'Europe centrale et orientale.

32. S'agissant des activités bénéficiant de l'appui du FIDA, le "groupe cible" dépend de la forme que revêt la pauvreté dans le pays et de l'organisation de l'économie et de la société rurale – mais également de l'orientation des politiques et programmes nationaux. Le FIDA est une organisation qui "ajoute de la valeur". Dans les cas où de grands programmes efficaces sont déjà en place à l'intention de groupes particuliers de ruraux pauvres, le FIDA ne cible pas ces groupes. Là encore, l'harmonisation et la coordination sont les maîtres mots de l'approche du FIDA. En consultation avec les gouvernements, la société civile et les organisations rurales, le FIDA cherche les situations et groupes ruraux auxquels n'est offerte aucune solution durable de lutte contre la pauvreté et pour lesquels ce qu'il propose est pertinent. Dans un tel contexte, le ciblage est un outil qui permet de combler le vide entre les zones sur lesquelles se concentrent les grandes actions de développement et les zones d'exclusion économique ou sociale, pour s'assurer que les populations qui ont été "laissées pour compte" sont englobées dans l'effort visant à accroître la prospérité pour tous. Dans tous les cas, le groupe cible se compose exclusivement de personnes vivant dans la pauvreté et dont il est possible d'améliorer la sécurité alimentaire et les revenus en stabilisant l'accès aux principales ressources productives et en mettant en place des relations équitables avec les autres acteurs. De plus, dans le cadre de la division du travail établie entre les organisations qui luttent contre la pauvreté dans le monde, le FIDA dispose d'outils d'appui au développement rural, que les populations et communautés avec lesquelles il travaille doivent être en mesure d'utiliser efficacement.

33. Recenser les difficultés particulières auxquelles sont confrontés les ruraux pauvres et y trouver des solutions spécifiques fait appel à un processus analytique complexe qui ne peut être efficace que s'il repose sur une profonde compréhension d'un certain nombre de facteurs et de leur interaction, à savoir: les *populations* pauvres et leurs systèmes de subsistance; leurs *problèmes* particuliers liés au manque d'accès aux principales ressources et à l'absence d'un réseau de relations qui pourraient leur permettre d'accroître leur production, leurs revenus et leur sécurité alimentaire; les *processus* à l'origine de leur pauvreté (y compris des mécanismes d'exclusion sociale); et le cadre *politique* qui renforce leur situation. La contribution particulière du FIDA consiste non seulement à cibler les ruraux pauvres mais également à cibler les autres facteurs expliquant leur situation – et à fournir des réponses qui sont ou peuvent être à leur portée. Cette approche du ciblage ne consiste pas uniquement à transmettre directement des ressources aux groupes particuliers de ruraux pauvres pour des activités données par le biais de projets d'investissement. Elle englobe également la concertation sur le fond, la mise en place de partenariats, l'appui institutionnel et la capitalisation de l'expérience – autant d'activités orientées sur les besoins, les intérêts et les initiatives des ruraux pauvres. Telle est bien l'orientation du FIDA, une organisation sans égale parmi les acteurs du développement et les institutions financières multilatérales.