

Cote du document:	REPL.VIII/4/R.4
Point de l'ordre du jour:	5 a) ii)
Date:	3 octobre 2008
Distribution:	Publique
Original:	Anglais

F



Ouvrer pour que les
populations rurales pauvres
se libèrent de la pauvreté

Rôle du FIDA dans les pays à revenu intermédiaire

Consultation sur la huitième reconstitution
des ressources du FIDA — Quatrième session
Rome, 21-22 octobre 2008

Pour: **Examen**

Note aux membres de la Consultation

Le présent document est soumis à la Consultation sur la huitième reconstitution des ressources du FIDA pour examen.

Afin que le temps imparti aux sessions de la Consultation soit utilisé au mieux, les membres qui auraient des questions techniques au sujet du présent document sont invités à se mettre en rapport, avant la session, avec le responsable du FIDA ci-après:

Brian Baldwin

Conseiller principal (gestion des opérations)

téléphone: +39 06 5459 2377

courriel: b.baldwin@ifad.org

Les demandes concernant la transmission des documents de la présente session doivent être adressées à:

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs

téléphone: +39 06 5459 2374

courriel: d.mcgrenra@ifad.org

Table des matières

Sigles et acronymes	ii
I. Résumé	1
II. L'évolution de la situation des pays à revenu intermédiaire et ses incidences pour les institutions internationales de développement	1
III. Le mandat du FIDA relatif à son engagement auprès des pays à revenu intermédiaire	2
IV. Disponibilité des ressources du FIDA pour les pays à revenu intermédiaire	5
V. Adapter l'approche du FIDA à l'égard des pays à revenu intermédiaire	6
VI. Améliorer les produits et services financiers du FIDA	7
VII. Améliorer les produits et services de gestion des savoirs offerts par le FIDA	8
VIII. Renforcer le rôle du FIDA en tant que promoteur de l'innovation	11
IX. La voie à suivre: mesures clés	12

Sigles et acronymes

BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
IFI	Institution financière internationale
PRI	Pays à revenu intermédiaire
RARI	Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérateurs du FIDA

Rôle du FIDA dans les pays à revenu intermédiaire

I. Résumé

1. Le Rapport annuel sur les résultats et l'impact (RARI) des opérations du FIDA pour 2007 indique que le Fonds apporte une contribution importante aux efforts déployés par de nombreux pays à revenu intermédiaire (PRI) pour s'attaquer aux questions de pauvreté rurale. Parallèlement, la croissance rapide d'un grand nombre de PRI observée ces dernières années et l'amélioration de leur capacité d'accéder à des ressources sur les marchés financiers internationaux ont conduit les institutions financières internationales (IFI) à faire le nécessaire pour que les montages financiers qu'elles proposent à ces pays demeurent intéressants. Les IFI apportent en outre de la valeur ajoutée aux programmes de réduction de la pauvreté menés par les PRI en approfondissant le capital-savoir que renferment leurs initiatives. Il convient que le FIDA procède à une adaptation analogue étant donné que son appui à l'effort de réduction de la pauvreté rurale garde toute son utilité et que les PRI restent désireux d'en bénéficier. Le FIDA, s'il veut améliorer ses contributions aux PRI, doit veiller à ce que ses conditions de prêt soient alignées sur celles des autres IFI, à ce que l'efficacité de ses opérations s'accroisse et à ce que se renforce sa capacité de fournir les savoirs et les programmes novateurs que recherchent les PRI. Des recommandations visant ces domaines sont formulées dans le présent document afin de permettre au FIDA de réaliser son potentiel en contribuant à la réduction de la pauvreté rurale dans les PRI. Ces recommandations portent notamment sur un réexamen des paramètres applicables aux prêts, sur des modifications aux procédures opérationnelles de conception et d'exécution des programmes, sur l'établissement de critères d'évaluation de la nécessité du recours à l'emprunt et sur la poursuite de la mise en œuvre de la stratégie du FIDA en matière de gestion des savoirs, complétée par des éléments spécifiquement conçus pour le cas des PRI.

II. L'évolution de la situation des pays à revenu intermédiaire et ses incidences pour les institutions internationales de développement

2. Les PRI regroupent un tiers des populations pauvres du monde, vivant pour la plupart en zone urbaine. D'après les indicateurs 2005 du développement dans le monde que publie la Banque mondiale¹, 94 pays se situent dans la fourchette des revenus intermédiaires, 77 d'entre eux étant membres du FIDA. Ceux qui se trouvent dans la partie haute de cette fourchette, les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (par exemple, le Mexique avec 7 310 USD par habitant), ont des revenus par habitant cinq ou six fois plus élevés que ceux qui se situent dans la partie basse, les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (par exemple, Sri Lanka: 1 160 USD par habitant).
3. Au cours de la décennie écoulée, des taux de croissance rapides ont été enregistrés dans de nombreux PRI. Ce facteur, conjugué à la disponibilité accrue des qualifications, de l'expérience et des compétences voulues pour gérer leurs économies, a mis les PRI mieux à même de se procurer des ressources financières sur les marchés financiers internationaux à des taux comparables à ceux qu'offrent les IFI.

¹ Aux fins de l'examen technique dont rend compte le présent document, les PRI désignent les 57 États membres admis à bénéficier d'un prêt du FIDA à des conditions intermédiaires ou ordinaires. (Les 20 autres États membres classés parmi les PRI selon les indicateurs du développement dans le monde sont tous des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et restent admis à bénéficier de prêts du FIDA à des conditions particulièrement favorables.)

4. L'évolution des PRI a amené les institutions internationales de développement à préciser et à affiner les stratégies qu'elles suivent pour leur apporter un appui. Ces questions ont commencé à être abordées dans de récents documents d'orientation de la Banque mondiale², de la Banque africaine de développement (BAfD)³ et de la Banque asiatique de développement (BAsD)⁴. Les réponses enregistrées jusqu'ici ont en commun un certain nombre d'éléments qui auront une incidence sur l'approche du FIDA:
- de l'avis général, l'engagement des IFI auprès de ce groupe de pays devrait être maintenu, compte tenu des niveaux élevés de pauvreté résiduelle;
 - pour garder leur pertinence auprès de ces pays, les IFI doivent fixer leurs taux d'intérêt à des niveaux comparables à ceux que proposent d'autres sources de financement, offrir toute une gamme de produits financiers et simplifier leurs conditions et procédures de prêt afin de réduire les coûts de transaction;
 - pour nombre des pays considérés, qui ont déjà accès à des ressources financières, les IFI apportent une valeur ajoutée par leur connaissance de la situation mondiale et régionale, la nécessité d'investir pour approfondir ce savoir et le diffuser plus efficacement étant largement admise; et
 - la prestation isolée de services de gestion des savoirs peut trouver des utilisations limitées, mais ces services sont jugés les plus efficaces lorsqu'ils sont associés à un financement.
5. Du point de vue de sa composition comme de celui de sa place dans l'architecture du développement, il faut que le FIDA s'adapte à cette évolution de la situation des PRI. Une exigence semblable a été reconnue par le Programme d'action d'Accra, qui a souscrit à la nécessité d'adapter les engagements en fonction des circonstances propres à chaque pays, notamment les PRI⁵. **Le présent document a donc pour objet d'établir la base à partir de laquelle le FIDA pourra, comme le font actuellement les autres IFI, étudier les moyens d'abaisser ses coûts financiers et coûts de transaction et d'approfondir son capital-savoir et sa capacité d'appuyer la réduction de la pauvreté rurale dans la situation en rapide évolution des PRI faisant partie de ses États membres.**

III. Le mandat du FIDA relatif à son engagement auprès des pays à revenu intermédiaire

6. L'Accord portant création du FIDA, ses Principes et critères en matière de prêts et son Cadre stratégique 2007-2010 confirment tous que le mandat du FIDA relatif à la lutte contre la pauvreté rurale s'applique parfaitement au cas des PRI. Bien que ces pays aient maintenu dans l'ensemble un taux de croissance élevé, les pauvres y demeurent très nombreux en zone rurale.

² Résultats du développement dans les pays à revenu intermédiaire: une évaluation de l'appui de la Banque mondiale, Groupe d'évaluation indépendante (GEI), 2007.

³ Le cadre stratégique de la BAfD pour l'appui aux PRI est actuellement en préparation.

⁴ Enhancing Asian Development Bank Support to Middle Income Countries and Borrowers from Ordinary Capital Resources: Premier rapport de situation, janvier 2008.

⁵ Programme d'action d'Accra, "Perspectives d'avenir", paragraphe 28. Accra, 4 septembre 2008.

Encadré 1: La pauvreté rurale au Brésil

Son revenu par habitant de 3 550 d'USD en 2005 (d'après les indicateurs du développement dans le monde publiés par la Banque mondiale) classe le Brésil dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Cependant, comme l'indique le programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) (examiné par le Conseil d'administration du FIDA le 11 septembre 2008), il est nécessaire de "briser le cercle vicieux de la pauvreté perpétué par l'accès insuffisant des populations rurales pauvres à des sources de revenu et d'emploi durables". L'agriculture familiale est importante au Brésil. Elle représente 85% des exploitations, 30% de la surface cultivée, 38% de la production et 50% de l'investissement agricole et emploie 14 millions de personnes sur plus de quatre millions d'exploitations agricoles. La pauvreté est largement répandue dans le pays et, en dépit de progrès récents, elle demeure à des niveaux élevés, en particulier dans les campagnes et dans la région du Nord-Est qui affiche l'incidence de la pauvreté la plus forte. En 2004, 7,5% de la population totale gagnait moins d'un dollar par jour, et la proportion des habitants gagnant moins de deux dollars par jour était de 21,2%. Les principaux problèmes rencontrés par les petits agriculteurs sont: l'accès limitée aux ressources agricoles, telles que les terres arables et autres moyens de production; l'insuffisance des infrastructures; l'inadéquation des services d'appui; les dysfonctionnements institutionnels et organisationnels; et le niveau d'instruction (faible ou nul) qui limite la capacité d'innovation des agriculteurs. Les agriculteurs peinent à prendre pied dans les marchés dynamiques parce qu'il leur est difficile d'assurer un approvisionnement en gros fiable de produits de qualité régulière. Le programme du FIDA qui a été approuvé cible donc systématiquement les petits agriculteurs et cherche à répondre aux difficultés auxquelles ils sont confrontés. Cependant, l'évaluation du programme de pays relevait des résultats limités dans les domaines de la gestion des savoirs, de la concertation sur les politiques et de la reproduction à plus grande échelle des innovations issues de projets réussis. L'expérience acquise dans le cadre du programme destiné aux populations afro-latines de FIDAFRIQUE et de FIDAMERICA, du programme de mise en réseau des savoirs pour le développement rural dans la région Asie et Pacifique (ENRAP) et du programme de renforcement des capacités régionales aux fins du suivi et de l'évaluation des projets de lutte contre la pauvreté rurale en Amérique latine et aux Caraïbes (PREVAL) devrait contribuer à renforcer la capacité du personnel des projets du FIDA à évaluer et à systématiser les méthodes novatrices de lutte contre la pauvreté rurale. L'information sur l'expérience du FIDA au Brésil sera diffusée au moyen de bulletins, de brochures, de médias en ligne, du site web du FIDA et du portail de la pauvreté rurale, de manière à ce que les données pertinentes soient partagées avec les autres projets et programmes bénéficiant d'un appui du FIDA dans le monde entier. Les projets proposés pour 2009 – dans les régions semi-arides de Piauí et Paraíba – prévoient l'un et l'autre des approches du développement productif et un appui à la création et à la diffusion de savoirs relatifs aux zones semi-arides, ainsi que des indicateurs de résultats pour en permettre le suivi. Dans le cadre de l'approche globale adoptée à l'égard de ce pays à revenu intermédiaire, un don sera accordé afin de faciliter la concertation sur les petites exploitations agricoles au niveau national et au niveau international, parmi les pays du Marché commun du Sud (Mercosur) et dans le contexte de la coopération d'ensemble Sud-Sud.

7. La concentration de la pauvreté rurale obéit souvent à des critères régionaux ou ethniques et ceux qui sont touchés n'ont guère profité de l'augmentation des richesses qui s'est produite dans les centres urbains en croissance rapide (voir plus haut encadré 1). L'élargissement de l'écart entre populations rurales pauvres et populations urbaines a parfois été une cause de troubles civils qui ont menacé la société dans son ensemble.
8. **Les raisons d'agir au niveau des pays.** S'agissant des opérations menées dans les pays, les PRI eux-mêmes perçoivent une très grande valeur ajoutée dans les efforts que déploie le FIDA pour les aider à s'attaquer à la pauvreté rurale. Un certain nombre de facteurs viennent concourir à cette perception. En premier lieu, le FIDA a l'image d'une organisation ouverte aux points de vue et aux idées des gouvernements et capable d'y réagir avec souplesse. Cela permet au Fonds d'appuyer des programmes pilotes novateurs en vue d'élaborer des approches pouvant être reproduites à plus grande échelle par les gouvernements ou par d'autres donateurs. En deuxième lieu, le développement rural est un domaine auquel les gouvernements attachent une importance croissante (compte tenu spécialement des récentes hausses des prix des produits alimentaires), quoiqu'ils

ne s'estiment pas, dans bien des cas, en mesure de concevoir des programmes effectivement réalisables. En s'appuyant sur l'expérience opérationnelle qu'il a puisée dans les diverses parties du monde en développement, le FIDA peut aider à concevoir des programmes fructueux pour les zones rurales, comme l'appui au développement des capacités des organisations locales et à assise communautaire – y compris les organisations de la société civile –, la mise en place de systèmes efficaces de gestion de l'eau, l'amélioration de l'accès à des services financiers ruraux, l'accroissement de la productivité d'activités agricoles et non agricoles, et la promotion de l'égalité hommes-femmes et de l'autonomisation des femmes. En troisième lieu, le FIDA est disposé à appuyer des programmes dans des zones difficiles et dangereuses, où l'on a le sentiment que "personne d'autre n'a envie d'aller". En quatrième lieu, le modèle opérationnel du FIDA a fait la preuve de son efficacité dans les PRI, avec un impact satisfaisant sur le développement dans plus de 80% des programmes et projets qu'il soutient dans ces pays⁶. Le soutien proposé pour Maurice (voir encadré 2 ci-après) illustre un grand nombre de ces aspects de valeur ajoutée que présentent les interventions du FIDA pour les PRI.

Encadré 2: S'attaquer au chômage rural à Maurice

Dans le cadre du programme d'appui aux ressources marines et agricoles de Maurice, le FIDA a aidé le gouvernement de ce pays à composer un dispositif d'activités et de financements pour s'attaquer à des questions clés de développement rural. Le programme a été élaboré au cours des deux années écoulées afin de faire face à l'impact économique de l'extinction progressive du régime de préférence tarifaire dont bénéficiaient le sucre et les textiles, ainsi que de la hausse des prix des carburants. La crise sucrière a fait perdre leur emploi à 6 500 travailleurs ruraux pauvres. Il n'y a pas de solution aisée à ces problèmes. Le FIDA s'attache à mettre au point avec le gouvernement des plans sélectifs pour l'emploi dans le contexte d'un cadre de dépenses à moyen terme, en vue de diversifier l'agriculture en abandonnant en partie la filière sucrière et en organisant la production de denrées alimentaires de qualité à l'intention du secteur du tourisme, fortement tributaire des importations. Le programme porte en outre sur un développement durable des pêcheries, avec notamment la protection des récifs coralliens et la conduite d'activités piscicoles sélectives dans les lagons. Le FIDA assure un financement à des conditions ordinaires pour son prêt de 6 millions d'USD, mais le Gouvernement de Maurice en a subordonné l'acceptation à l'alignement du taux d'intérêt du Fonds sur ceux que pratique actuellement la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD). Le FIDA cofinance également le projet par un don de 400 000 USD, et il a obtenu une subvention de 700 000 USD au titre du programme de microfinancement du Fonds pour l'environnement mondial/Programme des Nations Unies pour le développement, ainsi qu'un don de l'administration de la région de l'Australie occidentale d'un montant de 375 000 USD pour la composante pêche.

9. **La capacité de transférer des savoirs dans l'ensemble du monde.** L'un des aspects essentiels des travaux du FIDA dans les PRI est de produire des savoirs susceptibles d'être transférés vers d'autres pays en développement, notamment sur des approches novatrices. Un tel transfert de savoirs fonctionne dans les deux sens et enrichit les PRI aussi bien que les pays à faible revenu. La majeure partie des prêts accordés par le FIDA à la région Amérique latine – y compris, ces dernières années, à l'Argentine, au Brésil, à la Colombie, à El Salvador, au Guatemala, au Mexique, au Panama, au Pérou, à l'Uruguay et à la République bolivarienne du Venezuela – l'ont été à des conditions ordinaires. Outre le transfert de savoirs intrarégional, le FIDA est en mesure d'assurer un transfert inter-régional à la fois vers les PRI émergents et vers les autres États membres. La capacité du FIDA à acquérir et transférer des savoirs dans le monde entier, y compris vers les pays à faible revenu, se trouve ainsi en partie liée à la pratique de prêts assortis de conditions non libérales aux PRI.

⁶ RARI 2007, tableau 15.

10. **L'argumentation en faveur d'un changement d'approche.** Comme les autres IFI, le FIDA doit améliorer ses produits de diverses façons:
- Des produits financiers plus compétitifs. S'il a aligné ses taux d'intérêt sur ceux des autres IFI, le FIDA offre aux emprunteurs un seul produit de prêt dont les différés d'amortissement, les échéances et le choix des monnaies sont invariables, ce qui n'est pas nécessairement adapté à la complexité croissante de la gestion actif-passif pratiquée par les gouvernements des PRI.
 - Il est nécessaire et possible dans les PRI, comme dans d'autres pays, de renforcer l'efficacité.
 - Une plus grande présence sur place du FIDA dans les PRI. Cela se traduirait par une meilleure connaissance du pays ainsi que par une relation client plus étroite et plus suivie pouvant servir de base à la création d'entreprises.
 - Une collecte et une gestion plus systématiques de la large expérience du FIDA en matière de projets afin de créer une source de savoirs utilisable dans l'ensemble de l'institution. Les PRI souhaitent un transfert des connaissances disponibles au niveau mondial et régional des IFI et se réjouiraient qu'il en aille de même pour les zones difficiles sur lesquelles le FIDA centre son action. Selon une appréciation récente de la réponse du FIDA à l'évaluation externe indépendante de 2005, la gestion des savoirs est un domaine où des progrès supplémentaires pourraient être réalisés au titre du Plan d'action⁷.

IV. Disponibilité des ressources du FIDA pour les pays à revenu intermédiaire

11. Le FIDA a été conçu comme une institution dirigée par ses membres afin d'aider tous les États en développement qui en font partie à s'attaquer aux questions de pauvreté rurale. Avec le temps, sa clientèle s'est étendue à tout l'éventail des pays, depuis les États fragiles les plus démunis jusqu'aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Le FIDA reconnaît que, au regard de son mandat, il existe un groupe d'emprunteurs dont les niveaux de revenu sont trop élevés pour qu'ils puissent bénéficier des conditions les plus favorables mais chez lesquels se posent des questions de pauvreté justifiant le maintien d'une intervention de sa part. D'où la nécessité une **progression**, depuis les conditions particulièrement favorables jusqu'aux conditions non libérales en passant par les conditions intermédiaires, en fonction de l'évolution des niveaux de revenu par habitant. C'est là la base des pratiques suivies par d'autres IFI comme la Banque mondiale (voir encadré 3). S'il n'existe pas au FIDA d'approche aussi structurée que celle de la Banque mondiale, il est d'usage de ne pas accorder de prêts aux PRI de la tranche supérieure. Au cours des dix dernières années, tous les États membres qui ont bénéficié de prêts du FIDA à des conditions intermédiaires ou ordinaires étaient encore admis, dans le même temps, à bénéficier de la part de la Banque mondiale des conditions accordées par l'Association internationale de développement (IDA) ou par la BIRD (y compris d'un panachage des deux).
12. Il faudrait examiner la question de savoir si cette progression des conditions particulièrement favorables aux conditions ordinaires en passant par les conditions intermédiaires devrait effectivement avoir lieu, la pratique étant déjà appliquée à la BIRD (voir encadré 3). Le modèle de la BIRD ne fixe pas une seule et même limite, mais plutôt un seuil à partir duquel engager des consultations avec le pays concerné. Il est à noter que la pratique de la BIRD ne serait applicable à aucun pays empruntant actuellement auprès du FIDA.

⁷ Assessment of IFAD's Action Plan: Draft Report, pages 42 et 43. Freeman and Bie, 14 juin 2008.

Encadré 3: La pratique du reclassement suivie par la BIRD

Il est de règle à la BIRD que le reclassement soit fonction des résultats obtenus par un pays quant à l'atteinte d'un certain niveau de développement, à la capacité de gestion et à l'accès aux marchés financiers. Selon la même règle, le reclassement des prêts de la BIRD ne signifie pas que le processus de développement est arrivé à son terme.

Lorsqu'un pays atteint un niveau de référence de PNB par habitant, la BIRD analyse son état de préparation au reclassement en fonction de l'accès aux marchés financiers et des progrès dans la mise en place d'institutions économiques et sociales. Le niveau de revenu par habitant actuellement prévu pour engager le processus de reclassement de la BIRD est de 6 465 USD (en vigueur au 1^{er} juillet 2008). L'atteinte du niveau prévu de revenu par habitant déclenche habituellement un examen de la situation de développement d'un pays considéré, y compris son accès aux marchés financiers externes à des conditions raisonnables et l'ampleur de ses progrès dans la mise en place d'institutions clés pour le développement économique et social. Nonobstant ces indications, le Mexique, avec un revenu par habitant de 7 890 USD, contracte toujours des emprunts auprès de la BIRD.

La BIRD envisage avec une certaine souplesse la détermination du rythme de reclassement. Le reclassement de nouveaux prêts de la BIRD intervient normalement dans les cinq ans suivant le franchissement du seuil par un pays. Au cours des 10 années écoulées, plusieurs pays ont été reclassés par la BIRD, les derniers en date étant la République tchèque et la Slovaquie, qui ne sont ni l'une ni l'autre emprunteuses auprès du FIDA. Les pays reclassés par la BIRD sont encore admis à bénéficier pendant plusieurs années des opérations de la Société financière internationale.

V. Adapter l'approche du FIDA à l'égard des pays à revenu intermédiaire

13. **Les données recueillies établissent clairement⁸ que le FIDA apporte une contribution utile aux efforts déployés par de nombreux pays à revenu intermédiaire pour s'attaquer aux questions de pauvreté rurale.** Le modèle opérationnel de base du FIDA cadre bien avec les intérêts des PRI, puisqu'il permet l'établissement d'un partenariat authentique pour l'élaboration des programmes, l'appropriation des projets par les gouvernements des PRI et la participation du Fonds à des projets pilotes ou novateurs qu'il serait peut-être difficile pour les pays de réaliser sans son intervention. La situation est manifestement en train d'évoluer et les PRI attendent du FIDA qu'il leur propose des services supplémentaires. En particulier, ils escomptent de sa part une offre de services financiers un peu plus diversifiés et efficaces, un capital-savoir plus riche, une transmission des savoirs plus efficace et un plus grand appui à l'innovation.
14. Le point fort du FIDA réside dans l'offre d'un bouquet de services, avec en premier lieu ses produits de prêt et de don, et dans sa capacité de rassembler des gouvernements, des partenaires internationaux et la société civile autour du soutien à des programmes spécifiques de réduction de la pauvreté rurale. Les gouvernements des PRI restent désireux d'obtenir ces services, mais dans le cadre du bouquet général. Il peut se présenter des situations très particulières qui permettent la conduite d'activités remboursables, mais l'expérience d'autres IFI tend à démontrer qu'il n'existe pas de marché où pourrait être introduit immédiatement un produit élaboré dans cette optique⁹. Il y a place toutefois pour des programmes en collaboration semblables à celui dont il est question au sujet de la Thaïlande (voir encadré 4), et dans le cadre desquels le FIDA peut se servir des contributions en nature des PRI membres au profit de ses services de savoir, d'une

⁸ RARI 2007, tableau 15.

⁹ Si la Banque mondiale a établi un programme d'assistance technique remboursable pour l'Arabie saoudite et met à disposition des compétences techniques dans des domaines tels que la privatisation des télécommunications, les pays ne se montrent généralement disposés à payer de tels services que si cela se limite à la couverture des coûts de leur propre personnel, ce qui a été le cas, par exemple, de la contribution de la Thaïlande au travail analytique commun réalisé avec la Banque mondiale.

façon plus générale. Le Fonds continuerait en outre à suivre les expériences d'autres IFI dans ce domaine et à s'inspirer des enseignements tirés.

VI. Améliorer les produits et services financiers du FIDA

15. **Niveaux actuels des prêts.** Le FIDA prête actuellement jusqu'à 20% du montant de ses engagements totaux aux PRI au cours d'un cycle de reconstitution des ressources, suivant en cela la promesse de prêter la majeure partie de ses ressources à des conditions favorables. La fréquence des prêts aux PRI est de l'ordre d'un par cycle de reconstitution pour les sept ou huit grands PRI et d'un pour deux cycles pour les 10 à 12 petits pays de ce groupe (voir tableau ci-après). Cela ne s'écarte pas des niveaux de prêts aux PRI consentis par les autres IFI intervenant en faveur de l'agriculture et du développement agricole.

Prêts du FIDA aux PRI (2004-2006)

	<i>Millions d'USD courants</i>	<i>Pourcentage</i>
Tous prêts du FIDA	1416,3	100
Prêts du FIDA aux PRI:	254,7	18
Conditions intermédiaires	81,1	6
Conditions ordinaires	173,6	12

16. Il y a quatre domaines dans lesquels le FIDA doit envisager d'améliorer ses produits financiers destinés aux PRI.
- a) **Maintenir, pour les prêts à des conditions ordinaires, des taux comparables à ceux des autres IFI.** Sur les 48 Membres du FIDA qui remplissent les conditions requises pour obtenir des prêts ordinaires, 18 détenaient des portefeuilles en cours à la mi-2008. La plupart de ces portefeuilles dataient d'emprunts souscrits par les pays concernés à une époque où ils pouvaient bénéficier de conditions intermédiaires ou particulièrement favorables, avant qu'ils ne progressent vers l'attribution de conditions ordinaires. De toute évidence, la croissance rapide des revenus des PRI a fait passer et continuera de faire passer un nombre croissant d'entre eux à des niveaux auxquels correspondent des taux et des échéances moins favorables. L'Argentine, le Brésil, El Salvador, le Mexique, la Tunisie et la Turquie, par exemple, ont tous emprunté au FIDA à des conditions ordinaires pendant la période couverte par la sixième reconstitution. L'alignement et l'ajustement des conditions sur celles qu'offrent les autres IFI (selon la pratique actuelle) demeurent un élément important de l'approche du FIDA à l'égard des PRI.
- b) **Offrir aux pays à revenu intermédiaire une gamme plus étendue de produits financiers.** Il faudrait pour cela étudier les modifications qui pourraient être apportées aux différés d'amortissement et aux échéances, ainsi que l'introduction éventuelle d'autres produits financiers (c'est-à-dire autres que les prêts et dons à long terme du FIDA libellés en droits de tirage spéciaux). Il est possible d'apporter des modifications aux différés d'amortissement et aux échéances en restant dans les limites des paramètres financiers établis et de les intégrer dans les projections financières du FIDA. Le différé d'amortissement de trois ans, qui est actuellement prévu pour les prêts à des conditions ordinaires et qui part de l'entrée en vigueur du prêt, est un paramètre au sujet duquel un assouplissement pourrait être bénéfique pour les emprunteurs; le FIDA pourrait envisager la possibilité de proposer des différés d'amortissement de cinq ans (ce qui est actuellement le cas pour les emprunts assortis de conditions intermédiaires) pour des projets novateurs (dont le délai de réalisation est souvent long) faisant l'objet de prêts assortis de conditions ordinaires. Le différé plus court pourrait être conservé pour les projets portant essentiellement sur des opérations

complémentaires, par exemple l'extension à une nouvelle région d'un projet de développement centré sur une zone donnée. De la même façon, le FIDA pourrait étudier la gamme des échéances possibles que la BIRD propose actuellement à ses emprunteurs. À moyen terme, il pourrait envisager d'adopter d'autres produits financiers, tels que le mécanisme spécialisé pour le traitement d'opérations avec le secteur privé (dont il est question dans le document REPL.VIII/4/R.6 intitulé "Réponse du FIDA face à l'émergence du rôle du secteur privé"), que les PRI devraient trouver particulièrement intéressants, plutôt que de proposer, au stade actuel, des options de devises autres que le droit de tirage spécial.

- c) **Abaisser les coûts de transaction liés à la souscription d'emprunt auprès du FIDA.** Les coûts de transaction liés à la préparation et à l'exécution des prêts incitent à la réflexion, mais ils pourraient être réduits, en ce qui concerne la passation de marchés et la gestion financière en cours d'exécution, si les IFI recouraient plus largement aux systèmes nationaux des PRI (ce qui irait dans le sens de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et du Programme d'action d'Accra). Le FIDA souhaitera peut-être étudier de plus près ces options lors de la conception de ses programmes d'options stratégiques pour les pays et de ses projets pour les PRI¹⁰. Les processus pourraient être simplifiés pour les projets comportant une opération de reproduction. En particulier, l'obligation d'évaluer les projets avant le financement d'une seconde phase est un point sur lequel il serait possible de faire des économies notables et de gagner un temps appréciable si l'on prévoyait des demandes sélectives, plutôt que générales (à moins, par exemple, que la supervision permette de conclure à une performance très satisfaisante au cours de la première phase). Il importe néanmoins de noter que le FIDA opère dans un secteur particulièrement difficile et que la plupart des IFI consacrent beaucoup de temps à la préparation des projets destinés à combattre la pauvreté rurale. Le FIDA, en particulier, privilégie les processus participatifs et l'intervention de parties prenantes locales lors de la conception et de l'exécution.
- d) **Réduire le coût de la préparation des stratégies de pays du FIDA destinées à des PRI menant des programmes limités.** Les COSOP axés sur les résultats sont conçus – et bien adaptés – pour les pays où le portefeuille du FIDA est déjà important ou est appelé à le devenir. Pour la plupart des PRI n'ayant peut-être à mener qu'un seul projet au cours d'une période d'allocation, un document plus bref, centré sur la situation particulière de la pauvreté rurale dans le pays considéré et définissant la stratégie du FIDA, un programme (notamment des produits de gestion des savoirs) et des modalités axés sur des aspects particuliers de la demande, constituerait peut-être une solution plus appropriée; il pourrait s'agir par exemple d'une note succincte (cinq pages) sur le partenariat avec le pays.

VII. Améliorer les produits et services de gestion des savoirs offerts par le FIDA

17. Il existe au FIDA des produits de gestion des savoirs extrêmement variés, qui sont fondés en grande partie sur les projets bénéficiant de son appui et qui constituent une source d'apprentissage pour le pays concerné, pour le personnel du FIDA et, potentiellement, pour d'autres pays. L'action en ce sens est soutenue et renforcée par un recours au financement du FIDA sous forme de don destiné à promouvoir de façon sélective le renforcement des capacités, la création et le transfert de savoirs à l'intérieur des pays, de même que le transfert de savoirs entre différents pays. La

¹⁰ Le FIDA opérant dans des zones rurales où la passation des marchés prend souvent la forme de petits contrats multiples, la décision d'utiliser les systèmes nationaux susciterait peut-être beaucoup moins de controverses que dans le cas d'autres IFI.

base de savoirs disponible au niveau des pays englobe également les COSOP qui ont pour objet principal de susciter un consensus (et l'appropriation par le pays) autour de l'approche stratégique à suivre et du concours qu'y apportent les prêts du FIDA. Le point de départ est constitué par une description générale de la pauvreté rurale dans le pays considéré, à laquelle s'ajoute une analyse détaillée de sa capacité institutionnelle pouvant servir de base à une concertation sur les politiques.

18. Cette base de savoirs programmatiques disponible au niveau des pays trouve un soutien supplémentaire dans quelques analyses distinctes (par exemple, deux enquêtes régionales récentes sur la pauvreté rurale menées conjointement avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO]), de conférences et de rencontres régionales de partage des savoirs spécifiquement destinées à diffuser des produits du savoir particuliers. Point de plus en plus important, le FIDA a parrainé des réseaux régionaux (par exemple, le programme de mise en réseau des savoirs pour le développement rural dans la région Asie et Pacifique [ENRAP] et FIDAMERICA) qui relient ses projets au niveau régional et permettent au personnel participant et à d'autres personnes de bénéficier d'un apprentissage inter-régional. Enfin, le Bureau de l'évaluation du FIDA établit des évaluations sélectives aux niveaux des pays et des projets, dans une optique à la fois de responsabilisation et d'apprentissage, travaux qui entrent en ligne de compte dans une évaluation annuelle plus large de l'efficacité du FIDA, en l'espèce le RARI. Ces produits forment en s'additionnant un capital-savoir potentiel qui n'a pas encore été structuré formellement en fonction de ce que recherchent les PRI empruntant des fonds au FIDA, ni dans la perspective d'un mode de transfert efficace s'opérant du FIDA vers les PRI, et aussi, avec l'appui du FIDA et des PRI, entre les pays.
19. **La stratégie du FIDA en matière de gestion des savoirs.** Cette stratégie propose une démarche globale pour permettre au FIDA de mieux tirer les leçons de la pratique du développement et de devenir ainsi, de plus en plus, une organisation qui s'appuie sur les savoirs. Elle prévoit un ensemble clair d'objectifs et une approche générale pour les atteindre – par un recensement des thèmes fondamentaux relatifs au savoir –, ainsi que les instruments nécessaires pour améliorer l'apprentissage et le partage des savoirs au niveau des pays, les changements de culture et de comportement que requiert la mise en application, et l'intégration de l'approche dans un cadre de résultats soucieux du rapport coût-efficacité. En se fondant sur ses conclusions et recommandations, la stratégie sera appliquée en accordant une attention particulière à un certain nombre de domaines à prendre en compte pour renforcer la gestion des savoirs pratiquée par le FIDA au profit des PRI:
- a) **Approfondir les savoirs que le FIDA recueille à partir de ses projets.** Le FIDA consacre une part importante de son temps et de son énergie à évaluer la mesure dans laquelle ses projets et programmes ont produit les résultats escomptés. Ses rapports d'achèvement de projet sont des documents internes à l'usage des autorités responsables des projets et des cadres concernés du FIDA¹¹. Comme dans d'autres IFI, ces rapports ont généralement peu d'écho au-delà du cercle limité de leurs destinataires. Le FIDA procède également à des évaluations de programmes de pays et, de façon sélective, à des évaluations approfondies de projets. Il s'agit là de vastes opérations, durant

¹¹ Dans le cadre d'une initiative récente conduite en El Salvador, une expérience pilote intégrant l'atelier participatif de clôture d'un projet à la préparation du rapport d'achèvement a été réalisé. À cette occasion, des représentants des bénéficiaires, des organisations paysannes, des ONG, du gouvernement, des donateurs et du secteur privé ont rencontré des représentants des communautés intéressées afin de partager leurs savoirs sur l'expérience acquise et de déterminer les moyens de continuer à appuyer les communautés après la clôture du projet. L'expérience a été jugée très positive par tous les participants et son intégration dans le cadre du processus de projet pourrait être envisagée afin d'améliorer le retour d'information vers le client et la durabilité.

lesquelles des équipes de consultants passent un temps assez long dans le pays considéré, et qui exigent l'utilisation de méthodologies extrêmement évoluées et de grandes quantités de données. Des ateliers sont invariablement organisés – dans le pays et au FIDA même – afin d'examiner les conclusions et recommandations, dont tient compte le RARI publié par le Bureau de l'évaluation. Ce sont là des sources d'information pour les cadres concernés, mais il y a encore place pour un élargissement du public au sein de l'institution. L'accent pourrait être mis plus fortement sur les évaluations thématiques (par exemple celles qui ont trait à l'expérience du Fonds en matière de finance rurale) qui reposeraient sur les rapports d'achèvement de projet du FIDA et ses études de pays et qui donneraient des indications utiles aux pays emprunteurs et au personnel du Fonds sur les approches à adopter à l'égard, par exemple, de la gestion de l'eau et des populations autochtones.

- b) **Accroître la présence du FIDA dans les pays afin de lui permettre d'approfondir ses connaissances à ce sujet et d'améliorer ainsi la conception et la supervision des programmes.** Dans le cadre de la manifestation progressive de sa présence dans les pays, le FIDA a nommé des fonctionnaires présents dans le pays dans deux PRI, la Chine et l'Égypte. Il a été estimé, dans les deux cas, que ces fonctionnaires ont fortement contribué à améliorer la concertation et la connaissance du pays et à rendre plus efficaces les activités de renforcement des capacités, en jetant les bases d'un échange et d'une utilisation plus poussés des savoirs.
- c) **Approfondir l'échange intra-institutionnel des savoirs au FIDA.** Le FIDA doit axer beaucoup plus fortement son attention sur les moyens de diffuser les meilleures pratiques dans l'ensemble de l'institution; il pourrait instaurer par exemple une semaine de l'apprentissage, sur le modèle des semaines que la Banque mondiale consacre à des secteurs déterminés. Cela faciliterait aussi l'établissement de partenariats avec d'autres IFI, et en développerait l'usage, pour faire intégrer ou reproduire de telles approches dans les PRI. Les directeurs régionaux pourraient être expressément chargés du partage intrarégional et inter-régional des savoirs dans le cadre des responsabilités qui leur incombent.
- d) **Recours sélectif aux dons pour promouvoir le renforcement des capacités dans les pays à revenu intermédiaire et la transmission des savoirs parmi les pays en développement, particulièrement entre les pays à revenu intermédiaire et les pays à faible revenu.** Au cours de la période couverte par la septième reconstitution de ses ressources, le FIDA a accordé, sous forme de dons, quelque 4,5 millions d'USD à 13 PRI. Dans la plupart des cas, ces dons avaient pour objet le renforcement des capacités, ce qui concorde avec la pratique suivie par d'autres IFI et par les donateurs bilatéraux. Certains de ces dons sont allés à des gouvernements et d'autres à des organisations partenaires (deux à la FAO et un au Programme des Nations Unies pour le développement) pour des travaux à réaliser au niveau des pays. Dans certains cas (voir l'encadré 4), ces dons jouent un rôle important dans la gestion des savoirs assurée par le FIDA.
- e) **Développer le rôle du FIDA en tant que courtier en savoirs aidant les pays à revenu intermédiaire à faire bénéficier de leurs savoirs d'autres pays à revenu intermédiaire ou des pays à faible revenu.** Beaucoup des grands PRI, comme le Brésil, la Chine, l'Afrique du Sud et la Thaïlande, manifestent un vif désir de rendre leurs savoirs plus largement disponibles. On constate parmi les chargés de programmes de

pays un ferme soutien à l'idée de voir le FIDA jouer un plus grand rôle pour faciliter ce processus de transfert Sud-Sud de savoirs sur les questions de pauvreté rurale.

f) **Le FIDA devrait davantage recourir aux partenariats avec d'autres IFI pour faire intégrer ou reproduire des approches dans les PRI.**

Le FIDA devrait conclure des partenariats avec d'autres IFI pour reproduire à plus grande échelle des approches ayant fait leurs preuves dans le cadre de ses propres projets. Cela renforcerait l'efficacité opérationnelle, comme le souligne le document intitulé "renforcer l'impact et l'efficacité au moyen de la collaboration et des partenariats" (REPL.VIII/4/R.9). Dans ses rapports d'achèvement relatifs à des programmes ou à des composantes ayant donné de bons résultats, le FIDA devrait évoquer explicitement sa disposition à les reproduire à plus grande échelle et les possibilités envisageables à cet effet.

Encadré 4: Le rôle du FIDA dans la transmission des savoirs en Thaïlande

Le FIDA a fait appel à sa capacité d'apporter une assistance financière sous la forme de dons de faible montant pour maintenir des liens avec la Thaïlande et aider le Ministère de l'agriculture de ce pays à renforcer ses propres capacités et à prêter son appui à des administrations moins solides d'autres pays asiatiques. Un don aide actuellement ce ministère à renforcer son action de suivi et évaluation en organisant des formations et en demandant ensuite aux fonctionnaires qui en ont bénéficié de soutenir des activités de supervision et autres dans certains des pays voisins. Deux dons au titre du guichet régional aident pour une part importante la Thaïlande à transmettre, comme elle le souhaite, ses savoirs à d'autres pays. L'un est destiné à des travaux sur les biocarburants, cofinancés avec la Banque asiatique de développement et devant être réalisés au Cambodge, en Chine, au Myanmar, en République démocratique populaire lao, en Thaïlande et au Viet Nam. Des études de cas ont été récemment présentées et examinées à Manille. En second lieu, un don a été accordé au titre du programme d'amélioration de la compétitivité agricole des ménages ruraux dans la sous-région du Grand-Mékong. Si cela ne constitue pas à proprement parler un programme pour le FIDA ni pour le Gouvernement thaïlandais, il est néanmoins possible d'organiser sur cette base un partenariat plus formel, semblable aux partenariats relatifs aux savoirs que la Thaïlande a conclus avec la Banque mondiale.

VIII. Renforcer le rôle du FIDA en tant que promoteur de l'innovation

20. L'innovation est un autre domaine où le FIDA peut apporter une valeur ajoutée par son action auprès des PRI. Deux points clés permettent de déterminer les paramètres nécessaires à la définition du rôle du FIDA. En premier lieu, les gouvernements d'un certain nombre de PRI ont indiqué la valeur qu'ils attachent à la capacité et à la volonté du FIDA de participer à de petits programmes pilotes novateurs faisant appel à des prêts/dons, mais souvent laissés sans suite au niveau des gouvernements. En second lieu, il faut considérer l'innovation comme une pièce maîtresse de l'engagement du FIDA auprès des PRI, pays qui ont vu naître des approches novatrices pouvant et devant être appliquées aux pays à faible revenu et aux États fragiles.
21. Les gouvernements attendent du FIDA qu'il démontre la viabilité de ces programmes et, s'il y a lieu, les conseille et les assiste en vue d'une application à plus grande échelle. L'innovation trouve généralement son origine dans les activités menées par des individus, des ONG ou des organismes des collectivités locales. Le FIDA peut apporter son concours à des essais sur le terrain dans le cadre de son programme de dons ou d'une petite composante financée par un prêt, avec par la suite, en général, un élargissement de l'activité et sa transformation en un programme qui couvre une zone tout entière et auquel le FIDA peut alors apporter

son soutien au titre de son programme normal de prêts. Le FIDA doit néanmoins bien veiller à limiter ces activités de financement dans les PRI qui viennent uniquement à l'appui d'un élargissement de programmes nationaux bien établis, et il doit appliquer au prêt envisagé en faveur d'un PRI des critères de valeur ajoutée pour être certain que le programme considéré y trouve une dimension supplémentaire sur le plan de la stratégie, des politiques ou des savoirs. Par exemple, il peut être important pour le FIDA de s'associer à un programme conçu sur des bases sectorielles, ainsi que le préconise le Programme d'action d'Accra, pour obtenir voix au chapitre et pouvoir ainsi plaider la cause des populations rurales pauvres et guider le programme dans un sens favorable.

22. Le FIDA doit trouver des moyens d'œuvrer en partenariat avec les pouvoirs publics et d'autres organismes pour reproduire des innovations positives. Il doit chercher à promouvoir de telles innovations, en ayant peut-être à faire appel à ses propres ressources pour intégrer des innovations importantes et en admettant que des institutions partenaires pourront prendre la direction des opérations lorsque l'activité en viendra à s'élargir et à être reproduite.
23. Le transfert entre plusieurs pays de savoirs concernant des innovations positives constitue une autre tâche importante. Le FIDA doit faire de son mieux pour que les cas de réussite exemplaire soient largement connus à l'intérieur même de l'institution et pour que les pays emprunteurs et les autres organismes puissent en être informés. La capacité à recueillir l'expérience doit être mentionnée dans les descriptions de poste des chargés de programme de pays et de leurs supérieurs.

IX. La voie à suivre: mesures clés

24. Le FIDA:
 - envisagera d'offrir aux PRI des conditions de financement plus variées, par exemple s'agissant de la durée du prêt et du différé d'amortissement.
 - réexaminera ses procédures internes d'instruction des prêts en vue de simplifier les modalités de mise au point de nouvelles stratégies-pays et de projets dans les PRI ayant de solides antécédents positifs dans l'exécution de projets et programmes appuyés par le FIDA.
 - cherchera à diversifier ses instruments pour ne pas s'en tenir aux prêts souverains et aux dons.
 - étudiera des modalités pour permettre aux pays décidant de ne plus emprunter auprès du Fonds de continuer à avoir accès à ses compétences techniques.
 - envisagera de **mettre au point des critères transparents** (en s'inspirant de ceux appliqués par la Banque mondiale) pour **ouvrir** un dialogue avec l'État membre sur la nécessité de continuer à emprunter auprès du Fonds.
 - continuera d'appliquer la stratégie de gestion des savoirs dans les PRI et cherchera à promouvoir plus activement la coopération Sud-Sud, notamment en appuyant les PRI dans leurs efforts pour favoriser le partage des connaissances et l'innovation dans les pays à faible revenu.
 - préparera un document aux fins d'examen par le Conseil d'administration d'ici à décembre 2009 sur les questions soulevées aux paragraphes 24 à 29.

