

Cote du document: TFWG 2018/2/W.P.5
Point de l'ordre du jour: 4 c)
Date: 11 juin 2018
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Note conceptuelle sur les opérations de prêt régionales

Note aux membres du Groupe de travail sur le cadre de transition

Par souci de commodité, on a souligné les éléments du texte ajoutés à la version présentée à la première réunion du Groupe de travail

Responsables:

Questions techniques:

Lisandro Martin
Directeur par intérim de la Division des politiques
et des résultats opérationnels
téléphone: +39 06 5459 2388
courriel: lisandro.martin@ifad.org

Ruth Farrant
Directrice de la
Division des services de gestion financière
téléphone: +39 06 5459 2281
courriel: r.farrant@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre Mc Grenra
Chef de l'Unité des organes
directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb@ifad.org

Groupe de travail sur le cadre de transition — Deuxième réunion
Rome, 28 juin 2018

Pour: Examen

Table des matières

Sigles et acronymes	i
Messages clés	2
Étapes suivantes	3
I. Contexte	4
II. Vue d'ensemble des opérations de prêt régionales	5
III. Opérations de prêt régionales dans d'autres IFI	6
IV. Avantage comparatif du FIDA en matière d'opérations régionales	7
VI. Programme de travail envisagé	11

Appendices

Appendice I: Key Parameters of Regional Lending Operations across IFIs
(Principaux paramètres employés par les IFI dans les opérations de prêt régionales)

Appendice II: The Concept of Regional Public Goods
(Le concept de biens publics régionaux)

Sigles et acronymes

BAfD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
IFI	Institution financière internationale
OPR	Opérations de prêt régionales
PEID	Petits États insulaires en développement
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance

Note conceptuelle sur les opérations de prêt régionales

Recommandation soumise à l'examen du Groupe de travail

Le Groupe de travail sur le cadre de transition est invité à examiner et entériner la proposition initiale relative aux opérations de prêt régionales du FIDA. Cette proposition pourra être affinée sur la base d'une analyse plus poussée, dans le cadre du programme de travail dont les grandes lignes sont présentées dans la section VI ci-dessous. Le programme de travail à entreprendre au cours de la période couverte par la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11) comprendra: i) le parachèvement d'une évaluation des pratiques des institutions financières internationales et des enseignements tirés à propos des opérations régionales; ii) la détermination des secteurs dans lesquels il existe une demande d'engagement potentiel de la part du FIDA, et des pays qui seraient désireux de piloter des opérations régionales; et iii) la détermination d'opérations pilotes, des éléments nécessaires à la conception et l'exécution du projet, et les domaines d'apprentissage.

La proposition initiale à examiner par le Groupe de travail inclut les éléments suivants:

Détermination des opérations pilotes: les divisions régionales assureront la promotion du concept d'opérations de prêt régionales parmi les pays emprunteurs, dans le cadre des discussions sur la réserve de projets pour le programme de prêts et dons de FIDA11.

Critères d'admissibilité: on inclura parmi les critères le nombre de pays (probablement deux ou plus, avec une certaine souplesse rendant possible des opérations dans un seul pays ayant un impact régional), et les résultats attendus.

Financement des opérations pilotes: les opérations de prêt régionales menées à titre pilote au cours de FIDA11 pourront être financées par:

1. une partie ou la totalité de l'allocation attribuée à chacun des pays participants dans le cadre du Système d'allocation fondé sur la performance aux conditions établies pour chaque catégorie de pays ("rouge", "jaune" et "vert");
2. des activités régionales financées par des dons et conçues pour apporter un complément à des prêts autonomes du FIDA en cours dans deux ou plusieurs pays; et
3. des sources additionnelles de financement, y compris les financements en rapport avec les changements climatiques et l'environnement, comme la deuxième phase du Programme FIDA d'adaptation de l'agriculture paysanne, et des sources externes de financement comme le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Fonds vert pour le climat.

Cadre juridique: chaque pays participant conclura avec le FIDA, pour sa propre composante du prêt, un accord de financement distinct dans lequel figureront des dispositions sur la façon dont les activités spécifiques au pays contribueront au projet régional dans son ensemble. Des accords de dons régionaux seront conclus avec un certain nombre de bénéficiaires et stipuleront la manière dont les activités financées se rapporteront aux prêts en cours octroyés par le FIDA à chacun des pays participants durant l'exécution de l'opération de prêt régionale.

Approbation du Conseil d'administration: toutes les opérations pilotes de prêt régionales seront soumises à l'approbation du Conseil d'administration, quel que soit le montant à financer.

Enseignements tirés des opérations pilotes: la phase pilote mettra l'accent sur l'apprentissage afin d'améliorer la conception de futures opérations; des ressources adéquates (personnel et financement) seront consacrées à cet apprentissage.

La proposition définitive sera soumise à l'examen d'un séminaire informel du Conseil d'administration, le 11 septembre 2018, puis présentée pour entérinement à la cinquième réunion du Groupe de travail, le 29 octobre. Si elle est approuvée, la proposition sera intégrée à la version finale du cadre de transition, qui sera présentée au Conseil d'administration.

On prévoit que la conception et le lancement des projets pilotes interviendront en 2019 et 2020. Les résultats des projets pilotes apporteront des informations utiles à l'amélioration de l'approche des opérations de prêt régionales, ainsi que des recommandations en vue d'un financement additionnel du FIDA, sous forme de prêts et de dons, pour encourager les activités régionales. Ces recommandations seront incluses au programme de la Consultation relative à la Douzième reconstitution des ressources du FIDA.

Messages clés

1. À mesure que les pays progressent, il faut concevoir de nouvelles approches et de nouveaux outils pour répondre à leurs besoins en constante évolution. Les opérations de prêt régionales représentent un nouvel instrument que le FIDA peut adapter aux pays et aux régions pour les aider à réaliser pleinement leur potentiel de développement.
2. Les opérations de prêt régionales permettent de traiter les problèmes transfrontaliers liés au développement que les pays ne sont guère encouragés à traiter à titre individuel.
3. Depuis plus d'une décennie, d'autres institutions financières internationales (IFI) financent des opérations régionales qui s'avèrent particulièrement efficaces lorsqu'elles sont utilisées dans le contexte approprié.
4. Les opérations régionales exigent parfois davantage de coordination et d'attention pendant les phases de conception et d'exécution, mais elles sont souvent plus efficaces que les projets menés individuellement par les pays, comme en témoignent notamment les évaluations indépendantes menées par la Banque africaine de développement (BAfD).
5. ~~La performance du secteur agricole dépend de la disponibilité des ressources naturelles, en particulier l'eau, qui suppose souvent une gestion à l'échelle régionale. Il en va de même pour la lutte contre les organismes nuisibles et les maladies et pour l'accès aux marchés au-delà des frontières nationales. Un certain nombre de défis auxquels sont confrontés les petits exploitants agricoles exigent des approches transfrontalières et régionales. Ainsi, la gestion des ressources en eau et les ravageurs agricoles ne connaissent pas de frontières. Ces problèmes sont encore aggravés par les changements climatiques, qui augmentent l'ampleur et la sévérité des pénuries d'eau et des inondations, ainsi que la diffusion des espèces envahissantes et des ravageurs.~~ Ce ne sont là que quelques pistes justifiant la conception et l'exécution de projets de développement rural transfrontaliers qui seraient parfaitement cohérents avec le mandat du FIDA.
6. Pour mener à titre pilote des opérations régionales pendant la période de FIDA11, ~~le FIDA~~ la direction propose de recourir aux instruments juridiques et financiers existants ainsi qu'aux mécanismes d'allocation actuels, comme expliqué aux paragraphes ~~13 15 et 29 à 32~~ 34 à 40. On disposera ainsi du temps et de l'expérience nécessaires pour être en mesure d'évaluer un mécanisme d'allocation distinct ou parallèle comme en ont les autres IFI. Ces options seront analysées à l'occasion de l'examen du Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) réalisé avant FIDA12.

Étapes suivantes

7. Les étapes ci-après sont prévues proposées en prélude à l'introduction d'opérations pilotes de prêt régionales au FIDA:
 - Conduite d'un examen approfondi de l'expérience des IFI en matière d'opérations de prêt régionales.
 - ~~Définition d'une approche de conception et élaboration d'un cadre juridique pour les opérations régionales.~~
 - Présentation d'une note conceptuelle plus détaillée, comprenant l'approche à suivre pour les opérations de prêt régionales (OPR) conduites à titre pilote pendant la période de FIDA11, lors du séminaire informel prévu pour le 11 septembre 2018.
 - ~~Mise au point finale de la note conceptuelle, et notamment apport éventuel des révisions nécessaires en matière de politiques, début 2019 pour présentation au Conseil d'administration avant la fin de l'année. La version finale du cadre de transition, qui sera soumise au Groupe de travail le 29 octobre 2018 afin qu'il l'entérine, inclura l'approche des activités pilotes d'OPR durant la période de FIDA11, ainsi que les étapes suivantes.~~
 - Si les membres acceptent l'approche proposée pour les activités pilotes d'OPR durant la période de FIDA11, les procédures opérationnelles pour les activités pilotes seront finalisées au début de 2019.
 - Des projets pilotes devraient être lancés en 2019 ou 2020. Il est proposé de concevoir et de lancer une activité pilote d'OPR au cours des années 2019 et 2020.

I. Contexte

8. Le FIDA accroit son action au niveau régional, En juillet 2017, le Secrétaire général des Nations Unies a publié le rapport intitulé "Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement en vue de la mise en œuvre du Programme 2030 – garantir à chacun un avenir meilleur". Ce rapport contient des propositions dans sept domaines, dont l'un concerne une restructuration de l'approche régionale du système des Nations Unies.
9. Traditionnellement, l'assistance au développement du FIDA a été fournie suivant un modèle axé sur le pays. Conformément au processus de réforme entrepris par les Nations Unies, le FIDA a réaffirmé son engagement à améliorer sa coopération avec les institutions régionales et sous-régionales. Le Fonds renforce son architecture organisationnelle pour mieux mettre en œuvre des approches régionales. Dans le cadre de sa décentralisation, des plateformes sous-régionales sont en cours d'établissement dans les cinq régions couvertes par les opérations du FIDA, lui permettant de réaliser des gains d'efficacité et d'apporter des contributions plus significatives aux processus régionaux et sous-régionaux.
10. Conformément à son approche régionale renforcée, le FIDA est convaincu que les opérations de prêt régionales peuvent constituer un outil très efficace pour s'attaquer aux problèmes de développement qui dépassent le strict cadre national. Dans un monde où l'intégration économique mondiale et régionale est de plus en plus marquée, les solutions nationales ne suffisent plus¹.

¹ La contribution d'une approche régionale à une efficacité accrue des actions de développement a également été soulignée par les forums de haut niveau qui ont publié la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), le Programme d'action d'Accra (2008) et le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011).

11. Une grande partie des principales menaces environnementales pour le développement rural ~~De nombreux problèmes de développement, tels que la pollution des cours d'eau transfrontaliers ou le partage des aquifères transfrontaliers, sont de nature transfrontalière. dépassent les frontières nationales.~~ Et la fourniture de nombreux biens et services nécessaires pour faire face à ces menaces, tels que les transports, la prévention des maladies et la gestion des ressources naturelles et des bassins versants, est plus performante au niveau régional si l'on veut profiter des économies d'échelle, ~~Seules la coordination et la coopération au niveau régional peuvent permettre de relever ces défis et d'exploiter les diverses possibilités.~~ garantir la connectivité et élargir l'accès aux biens et aux services. En outre, aborder ces questions exige des réglementations et des normes cohérentes entre pays voisins. Les solutions regroupant plusieurs pays et la mise en commun des ressources peuvent aider à tirer parti des ressources de chaque pays aux fins de l'obtention d'un impact plus important et plus étendu. Cette démarche peut être particulièrement intéressante pour les petits pays (comme les petits États insulaires en développement – PEID) et les pays vulnérables qui pâtissent d'une manière disproportionnée des problèmes transfrontaliers tels que les catastrophes naturelles².
12. La mise en place d'opérations régionales fait partie des propositions figurant dans le document "Approche relative à un cadre de transition", qui a été approuvée par le Conseil d'administration du FIDA en décembre 2017. Cette décision répond aux demandes formulées par les États membres concernant l'élargissement de la gamme d'outils dont dispose le FIDA pour aider les pays dans leur transition en matière de développement. Les opérations de prêt régionales doivent donc être considérées comme un outil supplémentaire à même de fournir des solutions sur mesure aux pays et aux régions confrontés à des problèmes de développement transfrontaliers.
13. Le document "Approche relative à un cadre de transition" (EB 2017/122/R.34) indique explicitement que le FIDA doit se doter d'un dispositif de prêt régional pour compléter les dons octroyés au titre de son guichet régional qui encouragent l'innovation et le renforcement des capacités à ce niveau. Le document sur le cadre de transition précise que:
- Les vulnérabilités sont transnationales par nature. Dans toutes les IFI, les opérations régionales constituent un élément fondamental de la stratégie générale de promotion de l'intégration régionale, que justifient les incidences considérables que ces opérations sont susceptibles d'avoir en matière de développement. Des cadres stratégiques et opérationnels spécifiques ont été établis pour rendre compte des caractéristiques des opérations régionales, qui ont potentiellement des retombées économiques plus importantes que celles des opérations nationales mais soulèvent par ailleurs des problèmes supplémentaires non négligeables par rapport aux opérations de pays normales. Les opérations régionales sont également efficaces s'agissant de fournir des biens publics régionaux.
14. En outre, dans le cadre de la Consultation sur la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11), la direction s'est engagée à "étudier [...] des formules d'opérations de prêt régionales" (engagement 3.6, mesure contrôlable 36 de FIDA11) et l'institution espère être en mesure d'exécuter un premier projet pilote au cours de FIDA11.
15. La direction du FIDA ayant l'intention proposé de mener à titre pilote des opérations régionales pendant la période de FIDA11, ces opérations seront conçues en

² Les opérations régionales pourraient aussi contribuer utilement à aborder la fragilité transfrontalière. Ce domaine fera l'objet d'une exploration plus poussée dans le cadre du programme spécial du FIDA pour les pays présentant des situations de fragilité, qui sera présenté au Conseil d'administration en avril 2019.

~~s'appuyant sur~~ déployant les instruments financiers disponibles, c'est-à-dire les prêts octroyés au titre du SAFP et l'octroi limité de dons au titre du guichet régional et du guichet de don de la composante de prêt. L'expérience acquise pendant la période de FIDA11 fournira des éléments qui permettront d'ajuster éventuellement le SAFP³ et les politiques relatives au financement à l'appui des futures opérations de prêt régionales pendant FIDA12 et au-delà.

II. Vue d'ensemble des opérations de prêt régionales

16. D'autres IFI conduisent déjà depuis un certain temps des opérations de prêt régionales. En général, ces opérations concernent au moins trois pays de la même région, même si, dans certains contextes et notamment celui de pays présentant des situations de fragilité, des exceptions sont faites et les opérations couvrent moins de pays. De même, ~~en général,~~ les OPR peuvent ~~supposent~~ comprendre la participation d'organisations régionales (non emprunteuses) pouvant jouer des rôles multiples, comme ceux de cofinancier, intermédiaire ou agent d'exécution. La coordination fait partie intégrante des opérations de prêt régionales; elle peut être assurée par l'un des pays emprunteurs, ou par une organisation ou une autre structure capable de fusionner les différents intérêts nationaux et de susciter une vaste dynamique collective aux fins de la mise en place d'activités associant plusieurs pays et de la fourniture de biens publics régionaux.
17. Les OPR financent des interventions transfrontalières ou associant plusieurs pays ayant un impact dans plusieurs pays. Les questions essentielles qui peuvent être traitées au mieux, voire uniquement, dans le contexte d'OPR sont les suivantes:
 - a) Promouvoir la connectivité régionale: fournir un appui en faveur des réseaux de transport et des autres infrastructures qui sont transfrontières ou qui profitent à plusieurs pays. Souvent, les pays ne sont guère motivés ou ne disposent pas des réglementations et des processus de planification et, parfois, n'ont pas la capacité financière nécessaire (en particulier les petits pays) pour effectuer ce type d'investissement, qui peut s'avérer essentiel s'agissant d'aider des groupes tels que les petits exploitants agricoles ou les pasteurs nomades qui vivent dans les régions frontalières à accéder aux marchés.
 - b) Intensifier le commerce régional dans le domaine de l'agriculture et des produits alimentaires. Le renforcement du commerce a des incidences positives sur la croissance, les revenus des agriculteurs et la sécurité alimentaire régionale. Des marchés transfrontaliers de plus vaste portée stimulent le commerce infrarégional ainsi que l'innovation et la croissance.
 - c) Protéger les biens communs et les ressources naturelles communes. S'agissant de la gestion des ressources naturelles transfrontalières menacées (par exemple, forestières et halieutiques), les parties prenantes régionales doivent agir conjointement. Ces opérations peuvent également contribuer à enrayer la dégradation des terres et à préserver la biodiversité, et appuyer la gestion, par plusieurs pays associés, des risques de catastrophe.
 - d) Élaborer des normes communes qui favorisent l'harmonisation entre les pays d'une même région, par exemple en ce qui concerne la réglementation financière ou les mesures sanitaires et phytosanitaires.
 - e) Promouvoir la sécurité et réduire la vulnérabilité: soutenir le marché du travail régional et relever les défis liés aux migrations.
18. La conduite d'opérations à l'échelle régionale présente plusieurs avantages. Les opérations de prêt régionales offrent un cadre stratégique élargi pour s'attaquer

³ Comme l'a demandé le Conseil d'administration à sa cent vingt et unième session, en septembre 2017, il est déjà prévu de procéder à un réexamen de la formule du SAFP pour FIDA12.

aux problèmes de développement communs à plusieurs pays d'une même région, ce qui permet d'optimiser les efforts et les coûts de planification et d'intervention. Elles permettent de mettre en commun les ressources, ce qui est particulièrement important pour les pays de petite taille en butte à des contraintes budgétaires. Elles favorisent également la coopération Sud-Sud et triangulaire, et peuvent déboucher sur des innovations en matière de bonnes pratiques, susceptibles d'être transposées à plus grande échelle dans d'autres régions et institutions régionales⁴.

19. L'un des défis majeurs des opérations de prêt régionales tient au fait qu'il faut pouvoir compter sur une harmonisation des politiques, un certain degré d'intégration et une appropriation conjointe par tous les pays bénéficiant de l'opération. À cet effet, il faut mener une concertation sur les politiques pour jeter les bases de solutions régionales et garantir leur harmonisation avec les priorités nationales des pays participants. L'appropriation et l'harmonisation doivent perdurer après l'étape de la conception, ~~c'est-à-dire pendant et devenir parties intégrantes~~ de l'exécution et au-delà. Lors de la conception d'une opération de prêt régionale il est également essentiel de définir la façon dont on évalue la part d'avantages, donc les contributions, pour chacun des pays participant à l'opération.

III. Opérations de prêt régionales dans d'autres IFI

20. Fortes de leur aptitude à recueillir, à produire et à transférer des savoirs, à faciliter les négociations et à fournir des fonds, les organisations régionales et multilatérales, telles que les banques régionales de développement et la Banque mondiale, peuvent catalyser la fourniture d'activités associant plusieurs pays et de biens publics transfrontaliers. Plusieurs IFI se sont dotées de mécanismes permettant de financer des opérations de prêt régionales, notamment la Banque mondiale (en 2003), la Banque interaméricaine de développement (en 2004), la Banque asiatique de développement (en 2006) et la Banque africaine de développement (en 2014).
21. On constate des similitudes dans la façon dont les IFI définissent les opérations de prêt régionales, à savoir, les suivantes: i) projets qui couvrent plusieurs pays, supposent une planification et une coordination associant plusieurs pays et produisent des avantages pour tous les pays concernés; ii) projet national ayant un impact transfrontalier notable; iii) projets s'inscrivant dans un programme d'investissement sous-régional ou une stratégie régionale; iv) projets qui créent des biens publics mais ne peuvent être mis en place avec un bon rapport coût-efficacité par un seul pays; ou v) projets offrant une plateforme favorisant l'harmonisation des politiques. Les secteurs qui se prêtent à ce type d'opération sont très variés: infrastructures et agriculture, mais aussi commerce, investissement, coopération monétaire et financière, etc. Les entités habilitées à bénéficier des opérations de prêt régionales conduites par les IFI semblent être limitées aux pays membres en ce qui concerne les prêts, mais comprennent une multitude d'organisations (régionales, nationales et infranationales, par exemple) pour ce qui est des dons associés à ces opérations.
22. Les programmes des IFI en matière d'opérations régionales présentent une caractéristique commune: l'évolution de ces mécanismes. Les opérations régionales ont généralement été structurées au départ comme des activités "d'apprentissage par la pratique", qui ont dû être considérablement adaptées au fil du temps. Les éléments clés ayant été révisés pendant ce processus de maturation ont été les suivants: la création de guichets spéciaux pour les prêts régionaux, ce qui constitue une incitation financière susceptible d'encourager les pays à participer et permet d'accroître les montants des prêts au-delà de ce qui est prévu pour chaque pays au titre du SAFP; la création d'un programme de dons à l'appui des opérations

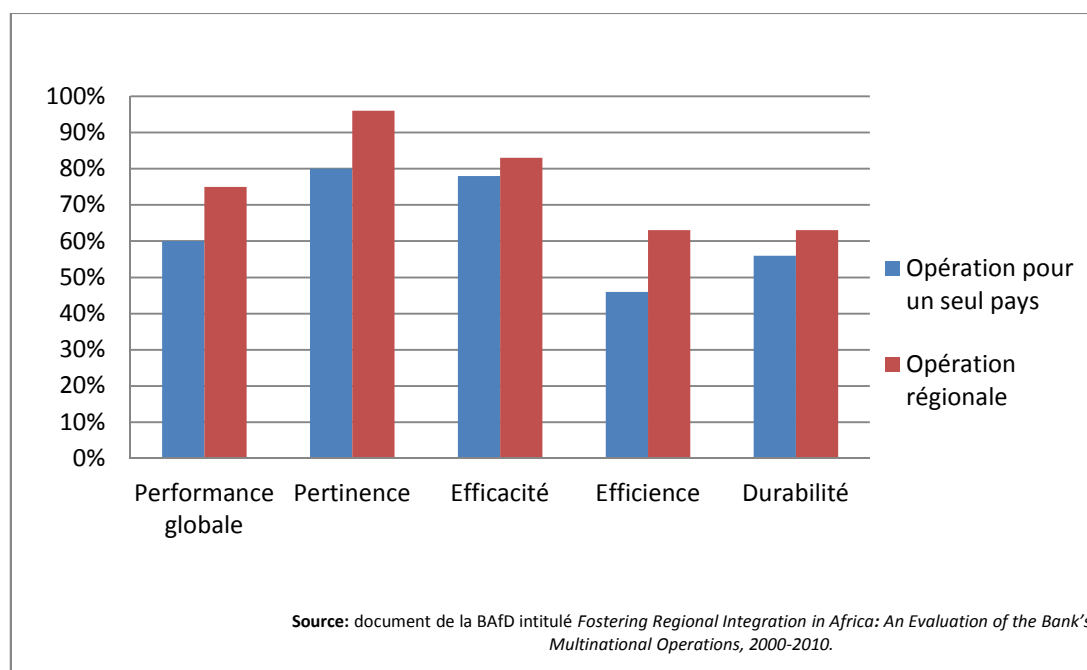
⁴ Sandler, T., "Regional public goods and international organizations", dans *The Review of International Organizations*, Mars 2006, Volume 1, Numéro 1, p. 5-25. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-006-6604-2>.

régionales, soit en vue de subventionner la participation des pays, soit en vue de financer la coordination des opérations; l'établissement de priorités s'agissant de sélectionner les projets susceptibles de faire l'objet d'une opération de prêt régionale; et l'apport d'un soutien supplémentaire pendant l'exécution pour surmonter les problèmes de décaissement.

23. Les évaluations des opérations de prêt régionales conduites par d'autres IFI montrent que les opérations régionales demandent plus de coordination et d'attention pendant la conception et l'exécution, mais qu'elles ~~ont souvent~~ peuvent être plus fructueuses et génèrent plus des avantages supérieurs à ceux des que les projets menés au niveau d'un seul pays. Les évaluations indépendantes menées par la Banque africaine de développement, notamment, en témoignent.

Figure 1

Pourcentage d'opérations satisfaisantes financées par la BAfD (2000-2010).



24. Dans le cadre du programme de travail relatif à l'élaboration du mécanisme applicable aux opérations de prêt régionales du FIDA, l'évaluation de l'expérience des autres IFI sera approfondie. Afin de s'inspirer des bonnes pratiques et de tirer parti de cette vaste expérience, les principales caractéristiques et les principaux enseignements tirés des opérations régionales menées par d'autres IFI, notamment dans le domaine de l'agriculture et du développement rural, seront examinés du point de vue de leur pertinence pour le FIDA. De plus, on passera en revue l'impact des opérations et de la façon dont cet impact est mesuré.

IV. ~~Mise en œuvre des~~ Avantage comparatif du FIDA en matière d'opérations régionales ~~au FIDA~~

25. Avec sa focalisation sur les prêts souverains octroyés à un seul pays, le FIDA n'est pas en mesure, à l'heure actuelle, d'apporter un appui suffisant aux pays dans la recherche de solutions aux problèmes de développement de caractère transfrontalier, plurinational ou régional. Le FIDA appuie déjà un certain nombre d'activités régionales par le biais de son programme de dons régionaux⁵ et d'autres

⁵ On peut citer, parmi les exemples, le Programme d'appui aux organisations paysannes africaines, l'Alliance pour une révolution verte en Afrique et le Forum sur la révolution verte en Afrique.

initiatives régionales sont financées grâce aux fonds supplémentaires du FEM⁶. Ces mécanismes de financement ne sont toutefois pas suffisants pour que nombre de régions, sous-régions et pays réalisent pleinement leur potentiel de développement. Il existe par conséquent une demande considérable de services à laquelle le FIDA ne peut pas répondre.

26. Le FIDA possède un avantage comparatif pour combler les lacunes laissées par d'autres IFI. Compte tenu de son mandat et de ses priorités la place centrale qu'il accorde à l'agriculture et au développement rural, le FIDA conduira des opérations de prêt régionales axées sur l'agriculture et le développement rural. Ces domaines ne bénéficient pas d'un appui substantiel de la part des programmes régionaux d'autres IFI, qui mettent l'accent sur l'infrastructure⁷, les mêmes priorités. On trouve plusieurs exemples de projets régionaux de développement rural chez d'autres IFI, en particulier la Banque mondiale et la BAFD même si la plupart des opérations régionales portent sur d'autres secteurs, comme la finance et les transports.
27. Un certain nombre de défis auxquels sont confrontés les petits exploitants agricoles exigent des approches transfrontalières et régionales. Ainsi, la gestion des ressources en eau et les ravageurs agricoles ne connaissent pas de frontières. Ces problèmes sont encore aggravés par les changements climatiques, qui augmentent l'ampleur et la sévérité des pénuries d'eau et des inondations, ainsi que la diffusion des espèces envahissantes et des ravageurs. Ce ne sont là que quelques pistes justifiant la conception et l'exécution de projets de développement rural transfrontaliers cohérents avec le mandat du FIDA.
28. Les questions relatives à l'environnement et aux ressources naturelles, la performance du secteur agricole dépend de la disponibilité des ressources naturelles, en particulier l'eau, qui suppose souvent une gestion à l'échelle régionale. Il en va de même pour la lutte contre les organismes nuisibles et les maladies. De la même manière, le secteur agricole produit diverses marchandises, comme les aliments, les fibres et les combustibles, dont la production et la commercialisation pourraient dans certains cas être appuyés par des initiatives régionales. L'agriculture est aussi liée à une série d'externalités environnementales et sociales, notamment les paysages agricoles, telles que la biodiversité des terres agricoles, la qualité de l'air et de l'eau, la disponibilité de l'eau, la fonctionnalité des sols et la stabilité du climat ont d'importants impacts sur le développement durable de l'agriculture et des filières connexes. Cela, à son tour, a une incidence sur les objectifs socioéconomiques tels que (émissions de gaz à effet de serre, stockage du carbone) la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire des aliments, la viabilité rurale et le bien-être des animaux d'élevage. Le FIDA soutient actuellement un certain nombre d'activités régionales dans le cadre de son programme de dons au titre du guichet régional. Le Programme d'appui aux organisations paysannes africaines et l'aide fournie à l'Alliance pour une révolution verte en Afrique et au Forum sur la révolution verte en Afrique, constituent des exemples de ce type d'activité. D'autres initiatives sont financées au titre de fonds supplémentaires alloués par le Fonds pour l'environnement mondial, comme le projet de plateforme qui fournira des services régionaux au programme pilote intégré qui vise à renforcer la durabilité et la résilience afin d'assurer la sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne.

⁶ On peut citer, parmi les exemples, le projet de plateforme visant à fournir des services régionaux au programme pilote Renforcer la durabilité et la résilience afin d'assurer la sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne – Une approche intégrée.

⁷ Environ 7% des prêts régionaux accordés par la Banque africaine de développement en 2000-2010 concernaient des projets de développement agricole et rural. Approximativement 68% de l'appui fourni par le Groupe de la Banque mondiale (y compris les prêts, crédits, participations, garanties et dons) pour des activités régionales est axé sur le transport, la technologie de l'information et des communications, et l'énergie, et moins de 10% vont à l'agriculture. Le programme régional de la Banque mondiale axé sur les pays de l'Association internationale de développement (IDA) n'a appuyé que 11 opérations au cours des 14 dernières années.

Néanmoins, ces mécanismes de financement demeurent insuffisants et de nombreuses régions peinent à réaliser pleinement leur potentiel de développement.

29. Le FIDA possède déjà une expérience de l'approche régionale dans le traitement des défis en rapport avec les changements climatiques. Le programme sur la sécurité alimentaire financé par le FEM (voir la note de bas de page 6), dirigé par le FIDA, a pour objectif de développer l'adoption de systèmes de production améliorés et résilients pour la durabilité de la sécurité alimentaire et de la nutrition grâce à une gestion intégrée du paysage et des filières alimentaires durables dans 12 pays africains. Le FIDA a intégré une composante régionale dans le programme, qui encourage la collaboration régionale et l'apprentissage Sud-Sud. Ce programme est un exemple reproductible de la manière dont le FIDA pourrait intervenir au niveau régional.

V. Appui demandé au FIDA pour des opérations régionales

30. Il existe de nombreuses activités liées aux domaines d'intervention du FIDA pour lesquelles le recours à des opérations régionales pourrait s'avérer intéressant (voir ci-dessous). ~~Les opérations de prêt régionales permettront au FIDA d'élargir la portée de ces activités régionales et de tirer parti de l'expérience acquise, et à son avantage comparatif. Il conviendra, dans chaque domaine, de comparer, en termes d'offre de solutions, les avantages comparatifs du FIDA à ceux d'autres institutions.~~

Exemples de domaines se prêtant à la conduite d'opérations de prêt régionales du FIDA

~~Le FIDA mènera un vaste processus de consultation pour sélectionner les propositions susceptibles de faire l'objet des opérations de prêt régionales pilotes du FIDA. On trouvera ci-après quelques exemples d'activités qui pourraient bénéficier d'un appui: En se fondant sur la demande antérieure d'opérations concernant un seul pays et sur l'identification de défis de développement transfrontaliers qui pourraient être abordés avec son appui, le FIDA s'attend à ce que des demandes d'OPR soient formulées dans les domaines suivants:~~

- ~~Gestion des problèmes liés aux organismes nuisibles et aux maladies dans les secteurs de l'agriculture et l'élevage, dont la survenue devrait évoluer du fait des changements climatiques, notamment dans les couloirs commerciaux.~~
- ~~Gestion des ressources naturelles et des catastrophes comme la sécheresse dans les pays qui partagent des terroirs communs caractérisés par des frontières fluides et des populations nomades.~~
- ~~Renforcement de la résilience et ~~coordination des interventions d'urgence en cas de phénomènes météorologiques extrêmes~~ de la gestion des risques de catastrophe par le biais de mesures préventives et de l'établissement de systèmes d'alerte précoce d'une façon qui soit rentable pour les pays, par exemple plusieurs petits États insulaires en développement.~~
- ~~Gestion du commerce transfrontalier intensif de bétail (systèmes pastoraux en Asie du Sud-Est, en Afrique de l'Est et en Afrique de l'Ouest, par exemple) et de la transhumance dans diverses zones d'Afrique de l'Est, de la Corne de l'Afrique et du Sahel.~~
- ~~Gestion des ressources halieutiques partagées parce que situées sur des frontières politiques de pays, par exemple les grands lacs africains.~~
- ~~Investissements concernant plusieurs pays dans les filières de produits alimentaires (produits laitiers, par exemple) et harmonisation des politiques commerciales relatives à ces produits, par exemple en Asie du Sud.~~

31. On trouvera ci-après des indications préliminaires concernant les domaines dans lesquels le FIDA pourrait mener des actions pilotes.
- a) Il existe de vastes possibilités de projets transfrontaliers associant plusieurs pays en Asie du Sud. Les échanges transfrontaliers de produits agricoles et l'appui à la logistique agricole pourraient figurer parmi les principaux domaines d'investissement du FIDA. Une opération régionale pourrait servir à renforcer, dans les opérations appuyées par le FIDA dans cette région, la focalisation sur la commercialisation, et spécialement pour faciliter le transport entre les différents pays de l'Association sud-asiatique pour la coopération régionale (SAARC). Cela aurait pour avantages non seulement de réduire le temps d'attente aux frontières, mais aussi d'harmoniser les critères de qualité, de faciliter le développement d'installations d'agrilogistique, et d'ouvrir la voie à la transformation de produits de plus grande valeur sur la base de la demande du marché régional.
 - b) Dans les Caraïbes, les PEID sont particulièrement vulnérables aux chocs climatiques et économiques. Même dans ceux où il existe des terres agricoles en friche et des taux élevés de chômage des jeunes et de migration, le potentiel de production de fruits et de légumes frais, et de la pêche, n'est pas exploité. En conséquence, les produits alimentaires sont pour l'essentiel importés, ce qui se traduit par la mauvaise qualité des régimes alimentaires et la malnutrition. Un programme axé sur l'agriculture intelligente face au climat et l'entrepreneuriat des jeunes dans les filières de l'agriculture et de la pêche pourrait rendre les emplois ruraux plus attractifs pour les jeunes grâce à l'utilisation de technologies innovantes, retenir les jeunes dans les zones rurales, améliorer la qualité des régimes alimentaires locaux, et réduire les importations de produits alimentaires.
 - c) Il existe en outre des possibilités de renforcer la gestion des ressources de la pêche dans les plus grands lacs intérieurs d'Afrique, comme le lac Victoria et le lac Tanganyika. L'Organisation de gestion des pêches du lac Victoria, une instance spécialisée de la Communauté d'Afrique de l'Est, a déjà demandé des propositions d'opérations régionales, encore que financées par des dons.
32. Du point de vue de l'efficacité, les opérations de prêt régionales seront particulièrement intéressantes pour les pays dont les allocations au titre du SAFP sont faibles, car la mise en commun des ressources et la possibilité de gestion et de coordination conjointes des projets auront pour effet de réduire les coûts administratifs incombant à chaque pays participant. Du point de vue du FIDA, il y aurait également optimisation de l'utilisation des ressources pour le FIDA puisque, par rapport aux projets de pays, la conduite conjointe des activités de conception et de supervision contribuerait à en réduire le coût. Compte tenu de ce qui précède, les pays les plus enclins à demander au FIDA des opérations régionales sont les pays qui sont exposés à l'épuisement des ressources naturelles et aux phénomènes climatiques extrêmes et qui se heurtent à des problèmes de portée régionale pour assurer la productivité des petits exploitants agricoles. Un autre groupe est celui des petits États insulaires en développement exposés aux phénomènes climatiques extrêmes, dont les allocations au titre du SAFP sont faibles, ou encore les pays à revenu intermédiaire intéressés par le renforcement des filières transfrontalières.
33. La direction propose d'entreprendre une consultation approfondie afin d'identifier des candidats possibles pour des OPR pilotes. Cette consultation sera facilitée par la présence renforcée du FIDA sur le terrain, et conduite parallèlement aux discussions sur la programmation du SAFP, en vue de déterminer une ou plusieurs opérations pilotes d'ici la fin de 2018. D'autres IFI ont déjà mis en place des systèmes – comme des guichets spécialisés et des financements s'ajoutant aux allocations au titre du SAFP – pour inciter les pays à aborder les questions

régionales. Cette approche a éliminé, pour de nombreux pays, le dilemme du choix entre priorités régionales et nationales, et devra être examinée par le FIDA après la phase pilote.

VI. Programme de travail envisagé

34. D'autres IFI, comme la Banque mondiale, ont élaboré au fil des années des approches des opérations régionales, faisant évoluer leurs approches institutionnelles spécifiques sur la base des enseignements tirés. La direction du FIDA envisage une approche du même ordre, en évaluant les expériences acquises au cours des opérations pilotes (sur la base de procédures provisoires) pour éclairer les futures directives opérationnelles. La marche à suivre proposée est décrite ci-dessous.
35. Phase pilote et d'apprentissage. La période couverte par FIDA11 (2019-2021) constituera une phase d'apprentissage au cours de laquelle les instruments financiers dont dispose actuellement le FIDA seront utilisés pour piloter un petit nombre d'opérations régionales (probablement deux). Ce nombre pourrait être accru en fonction de la demande au cours des années suivantes. L'OPR pilote sera régie par des procédures intérimaires.
36. La réflexion actuelle à propos des procédures intérimaires pour les opérations de prêt régionales est la suivante:
- a) Identification des opérations pilotes: afin d'identifier les opérations à conduire au cours de la phase pilote, les divisions régionales du FIDA assureront la promotion du concept d'OPR auprès des pays emprunteurs pendant l'élaboration du programme de prêts et dons pour la période de FIDA11.
 - b) Financement des OPR: le financement des OPR pilotes au cours de la période de FIDA11 sera assuré au moyen des instruments financiers actuels du FIDA, et en particulier les suivants:
 - i) l'allocation au titre du SAFP à chacun des pays participant à l'OPR: les pays participants pourraient choisir d'inclure la totalité ou une partie de leur allocation nationale dans l'OPR⁸. En fonction des conditions de financement accordées à chaque pays, les allocations SAFP pourraient consister en des prêt (pour les pays "vert" et "jaune"), des dons à un pays spécifique (uniquement pour les pays "vert") ou des dons au titre du Cadre pour la soutenabilité de la dette (pour les pays "jaune" et "rouge")⁹. Pour les pays "vert", les dons spécifiques à un pays¹⁰ pourraient être utilisés pour financer des activités en rapport avec une OPR, comme une coordination régionale accrue, une coopération Sud-

⁸ Les opérations d'autres IFI proposant des OPR sont soumises à des plafonds qui limitent la part des allocations fondées sur la performance que les pays peuvent utiliser pour des opérations régionales. Ces plafonds varient entre 10% à la BafD et 20% à la BAsD et à la Banque mondiale. L'une des justifications de ces plafonds est qu'ils garantissent la disponibilité de fonds également pour les priorités nationales, spécialement dans les pays où les allocations sont peu élevées. D'autres IFI, toutefois, ont des allocations fondées sur la performance d'un montant plus élevé et financent habituellement plusieurs projets dans un même pays. Il est raisonnable, dans ce cas, de fixer un plafond, étant donné que la diversification du portefeuille de projets constitue une bonne mesure de gestion du risque. Étant donné que les allocations au titre du SAFP offertes par le FIDA sont moins élevées, il ne serait pas efficace de fixer des plafonds pour les OPR pilotes de FIDA11, qui pourraient en devenir trop petites. Cette question pourra être réexaminée en cas d'introduction, dans FIDA12, d'un guichet proposant des financements complémentaires pour les OPR.

⁹ Les conditions de financement consenties à chaque pays sont régies par les Principes et critères applicables aux financements du FIDA et les Modalités proposées pour l'application d'un cadre pour la soutenabilité de la dette au FIDA (EB/2007/90/R.2).

¹⁰ Les dons spécifiques à un pays sont inclus dans les allocations nationales au titre du SAFP, et sont équivalents à 1,5% du programme de prêts et dons du FIDA. Seuls les pays "vert" (pays ne pouvant pas bénéficier de financement par des dons au titre du Cadre pour la soutenabilité de la dette) sont admis à recevoir ce financement sous forme de don. Les dons spécifiques à un pays comprennent: i) les dons à l'appui d'une composante de projet financé par un prêt (dans le cadre d'un projet d'investissement); ou ii) les dons autonomes. Les deux types de dons spécifiques à un pays pourraient être utilisés pour le financement d'OPR.

Sud et triangulaire, une gestion des savoirs transfrontalière et d'autres activités à l'appui des efforts déployés par les pays dans le sens de l'intégration régionale:

- ii) dons régionaux: la Politique du FIDA en matière de dons prévoit que les dons du FIDA doivent respecter les principes suivants: i) apporter une contribution significative à un bien public national, régional ou mondial en rapport avec le mandat du FIDA; ii) se concentrer sur les interventions pour lesquelles le financement sous forme de dons offre clairement une valeur ajoutée et un avantage comparatif par rapport aux prêts ordinaires; et iii) ne pas se substituer aux ressources ordinaires du budget administratif du FIDA. Les dons régionaux du FIDA sont soumis à un processus d'approbation concurrentiel et sont exécutés par des tiers (c'est-à-dire des entités non gouvernementales). Il est proposé d'utiliser les dons régionaux pour financer des biens publics régionaux qui apportent un complément à des prêts autonomes du FIDA à un ou plusieurs pays. Les dons viseraient explicitement à aborder des questions que les prêts nationaux autonomes ne seraient pas en mesure de traiter, et seraient liés au programme de prêts du FIDA;
- iii) cofinancement additionnel et partenariats: conformément à la stratégie proposée par le FIDA en matière de cofinancement, la direction propose de recenser et de solliciter des sources additionnelles de financement à titre de complément des ressources de base pour le financement d'OPR pilotes. Il s'agit notamment de mobiliser des ressources additionnelles pour la deuxième phase du Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne et pour les partenariats du FIDA avec le FEM et le Fonds vert pour le climat. La direction tirera des enseignements des approches suivies avec le FEM pour aborder les défis environnementaux régionaux et transfrontaliers, et atteindre des résultats.
- c) Cadre juridique: il est proposé, pour chaque pays participant, la conclusion d'un accord de financement distinct avec le FIDA, en prélevant sur son allocation au titre du SAFF. L'annexe 1 à l'accord de financement – description du projet et modalités d'exécution – précisera comment les activités spécifiques au pays s'inséreront dans le cadre plus large du projet régional. Les accords relatifs aux dons régionaux incluront des dispositions claires précisant la manière dont les activités régionales seront coordonnées avec les acteurs nationaux durant l'exécution de l'OPR.
- d) Conditions de prêt: les conditions de prêt applicables seront celles accordées à chacun des pays emprunteurs.
- e) Critères d'admissibilité: des critères clairs seront élaborés pour l'admissibilité aux opérations régionales. Ces critères pourraient être notamment les suivants:
 - i) les opérations régionales proposées devront impérativement indiquer précisément comment elles atteindront des résultats spécifiques en matière de développement plus efficacement que dans le cadre d'une opération concernant un seul pays;
 - ii) les opérations pilotes d'OPR au cours de la période de FIDA11 concerneront généralement deux pays ou plus, avec une certaine souplesse permettant des opérations dans un seul pays, mais avec un impact régional. Cette pratique est alignée sur celles d'organisations comparables, comme la BAsD et la BafD, qui exigent la participation de deux pays ou plus (ou d'un seul pays avec un impact régional) à une opération régionale. La Banque mondiale exige la participation d'au

- moins trois pays, mais deux pays seulement sont suffisants si l'un d'entre eux connaît une situation de fragilité.
- iii) les opérations pilotes d'OPR seront en cohérence avec les objectifs stratégiques des programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) des pays participants.
- f) On recherchera des synergies avec la structure décentralisée du FIDA, en tirant parti de l'approche régionale de la réalisation du programme de pays intégrée dans ce modèle.
- g) Module d'apprentissage: dans les opérations pilotes, on prêtera attention au suivi et à l'évaluation, et à l'apprentissage, en prévoyant un financement adéquat pour tirer les enseignements de l'expérience. La direction continuera à recueillir les enseignements d'autres IFI à mesure qu'évoluent leurs structures et leurs mécanismes d'exécution des opérations régionales.
- h) Approbation: les OPR seront présentées au Conseil d'administration pour approbation, quel que soit le montant à financer. L'idéal serait que tous les accords de financement soient présentés simultanément au Conseil d'administration, bien que cela ne soit pas juridiquement nécessaire. Le FIDA agira en coordination avec les pays emprunteurs et les bénéficiaires des dons pour garantir une bonne synchronisation des approbations des prêts et des dons.
37. À la fin de 2019 ou au début de 2020 (une fois que quelques opérations pilotes d'OPR auront été conçues et que leur exécution aura débuté), le FIDA évaluera les avantages et les difficultés de cette approche afin d'estimer si la demande d'OPR de la part des pays emprunteurs se poursuivra. Sur la base des conclusions de cette évaluation, la direction prendra une décision quant à la poursuite de l'élaboration d'une approche améliorée des OPR et à l'intégration de cette approche dans les services offerts par le FIDA.
38. Une approche améliorée des opérations de prêts régionales. Sous réserve des conclusions de l'évaluation mentionnée ci-dessus, une approche améliorée des OPR sera inscrite au programme de la Consultation sur la Douzième reconstitution des ressources du FIDA, dont les travaux commenceront au début de 2020.
39. Comme dans les autres IFI, une approche améliorée comporterait probablement un guichet spécifique pour permettre à des pays d'avoir accès à des fonds en plus de l'allocation SAFF pour les OPR. Le programme de dons du FIDA sera réexaminé à ce moment-là pour déterminer si les dons régionaux devraient être renforcés ou si d'autres sources de dons devraient être mobilisées pour appuyer les OPR. Cette approche améliorée servirait aussi à déterminer l'éventuelle nécessité de politiques et stratégies spécifiques concernant les OPR, ainsi que les changements sur les plans juridiques et procéduraux applicables aux OPR au-delà de la phase pilote¹¹. Les directives relatives aux COSOP pourraient aussi devoir être adaptées pour prendre en compte le programme d'intégration régionale, que les OPR pourraient contribuer à faire progresser.
40. Programme de travail sur les OPR dans le contexte du cadre de transition. Les membres du Groupe de travail peuvent s'attendre à recevoir, à leurs prochaines réunions, les informations ci-après en rapport avec le cadre de transition:

¹¹ En vertu de l'Accord portant création du FIDA, le Fonds peut aussi octroyer des prêts à des organisations intergouvernementales auxquelles participent des États membres du FIDA. Dans ce cas, le FIDA peut exiger des garanties, gouvernementales ou autres. Le financement par l'intermédiaire d'organisations intergouvernementales fait aussi partie des approches des opérations régionales qui seront explorées dans le cadre de FIDA12, bien que cette approche ne semble pas utilisable dans le cadre de FIDA11, étant donné que le SAFF alloue actuellement des fonds à des pays, et non à des entités régionales.

- a) séminaire informel du 11 septembre 2018: à cette occasion, la direction présentera:
- i) un résumé de l'évaluation actuelle, par la direction, des approches d'autres IFI concernant les OPR (en dehors des points mentionnés plus haut, qui se rapportent principalement à la conception des OPR, l'évaluation inclura des informations sur les mécanismes d'exécution); et
 - ii) une version actualisée de l'approche des OPR pilotes au cours de la période de FIDA11;
- b) cinquième réunion du Groupe de travail, le 29 octobre: la direction présentera, pour entérinement par le Groupe de travail, la version finale du cadre de transition, y compris l'approche pour la conduite des OPR pilotes au cours de la période de FIDA11, et les étapes suivantes;
- c) si les membres approuvent l'approche proposée pour la conduite des OPR pilotes au cours de la période de FIDA11, des procédures opérationnelles intérimaires seront finalisées au début de 2019 et les opérations pilotes seront conçues et lancées en 2019 et 2020.
- d) Dans le cadre du programme de travail relatif à l'élaboration de son propre mécanisme de prêt régional, le FIDA devra s'attaquer à un certain nombre de questions liées à la conception et au financement. L'institution établira des critères spécifiques pour les opérations de prêt régionales, examinera le meilleur moyen de déployer une combinaison de prêts et de dons à l'appui des opérations de prêt régionales et déterminera les sources de financement de ces prêts et dons. Pendant la phase pilote conduite au cours de FIDA11, il est prévu que les États membres du FIDA puissent dans leur allocation au titre du SAFP pour financer la composante de prêt des opérations régionales, ce qui peut signifier que les pays emprunteurs devront établir des priorités pour répartir le financement disponible entre un programme de pays et un programme régional¹². Les allocations au titre du SAFP peuvent toutefois être complétées par des fonds provenant de sources supplémentaires habituelles du FIDA, notamment le Fonds pour l'environnement mondial, et peuvent potentiellement être associés à des fonds fournis par d'autres institutions (des IFI, par exemple) à titre de cofinancement visant à accroître l'échelle de l'impact du FIDA.
- e) En plus du financement au moyen de prêts, le FIDA pourrait utiliser une partie des dons au titre du guichet mondial/régional pour appuyer les opérations régionales et notamment financer la fourniture de biens publics régionaux. À l'heure actuelle, le FIDA finance relativement peu d'activités régionales, et le fait uniquement dans le cadre de dons, et plus spécifiquement avec les 5% du montant total du programme de prêts et dons alloués aux dons octroyés au titre du guichet mondial/régional. Il est supposé que le niveau du financement affecté aux dons régionaux ne sera pas révisé au cours de FIDA11. De plus, on pourrait recourir aux dons à l'appui de composantes de prêt pour financer le mécanisme de coordination sous-tendant l'exécution de l'opération de prêt régionale.
- f) Pendant FIDA11, les opérations pilotes régionales constitueront un instrument d'apprentissage permettant d'évaluer la validité de l'élaboration de stratégies régionales/multipays pendant FIDA12.

¹² C'est pourquoi la plupart des IFI disposent d'un guichet distinct pour financer les opérations de prêt régionales en sus des allocations au titre du SAFP, ce qui tient lieu d'incitation financière. Le montant du financement peut couvrir la totalité de l'opération de prêt régionale ou cofinancer une partie (les deux tiers, par exemple) de la part qu'un pays doit financer au titre du projet régional, le reste (un tiers, par exemple) étant financé par l'allocation de pays.

- g) ~~Dans le cadre du programme de travail relatif à l'élaboration du mécanisme de prêt régional du FIDA, il faudra régler un certain nombre de questions juridiques. La structure des accords juridiques sera déterminante. Il faudra par exemple décider de leur forme – accords de financement individuels pour chaque emprunteur participant, accord de financement commun pour tous les emprunteurs participants, ou accord de financement unique pour un "emprunteur principal" assorti d'accords subsidiaires pour les autres participants – avec les répercussions que cela suppose en matière de service de la dette et de coordination du calendrier du décaissement. Le FIDA devra examiner toutes les politiques/procédures pertinentes pour déterminer la façon dont les accords juridiques liés aux opérations de prêt régionales peuvent être structurés, et les modifications à apporter à l'actuel cadre juridique et/ou politique pour faciliter leur mise en place. Les conditions de prêt applicables à de multiples pays et à d'autres emprunteurs potentiels devront également être examinées, de même que les dispositions relatives aux flux de fonds et aux audits financiers et communication des informations financières. Une fois que le cadre directeur des opérations de prêt régionales sera prêt, le FIDA élaborera une feuille de route concernant toute autre structure d'appui spéciale nécessaire, notamment pour l'administration des prêts, la facturation et la communication de l'information et sa diffusion.~~
- h) ~~Dans le cadre du programme de travail relatif à l'élaboration du mécanisme de prêt régional du FIDA, des projets pilotes seront mis en place. Le FIDA mènera une série de consultations internes, ainsi que des pourparlers avec les gouvernements des États membres, pour sélectionner des domaines d'activité spécifiques et des candidats potentiels pour les opérations de prêt régionales pilotes qui seront lancées pendant FIDA11. On pourra par exemple cartographier les problèmes et les domaines d'intervention spécifiques région par région. Un examen des bénéficiaires des dons octroyés par le FIDA au titre du guichet régional pourrait être réalisé pour tirer les enseignements des activités passées et actuelles et recenser les domaines susceptibles de recevoir un appui à l'avenir.~~
- i) ~~Certains problèmes liés à la mise en œuvre peuvent être identifiés au préalable, tandis que d'autres apparaîtront probablement pendant le déroulement de la phase pilote. Le FIDA devra s'attacher à améliorer l'aptitude à mener les concertations nécessaires pour jeter les bases des opérations de prêt régionales, à intensifier les liens avec les opérations de prêt régionales pour faciliter la coordination, voire même à appuyer la conception et l'exécution des opérations régionales. Sur la base de l'expérience acquise avec les opérations pilotes conduites pendant FIDA11, des directives et des procédures seront élaborées afin que l'on puisse concevoir et mettre en œuvre des opérations de prêt régionales d'une manière plus structurée pendant et après FIDA12.~~
- j) ~~Les étapes de la mise au point des opérations pilotes de prêt régionales seront les suivantes: le programme de travail décrit ci-dessus, y compris l'examen approfondi de l'expérience d'autres IFI en matière d'opérations de prêt régionales; la collecte d'informations sur les activités et les pays susceptibles d'être retenus pour des projets pilotes du FIDA; et la résolution des questions juridiques et des questions liées à la conception évoquées ci-dessus. Il faudra aussi mener des consultations auprès du Conseil. La direction présentera ensuite une note conceptuelle plus exhaustive qui sera examinée lors d'un séminaire informel prévu le 11 septembre 2018. Puis, début 2019, la note conceptuelle sera mise sous sa forme définitive, avec l'apport éventuel des révisions nécessaires en matière de politiques, pour présentation au Conseil~~

~~d'administration avant la fin de l'année. Des projets pilotes devraient être lancés en 2019 ou 2020.~~

~~VII. Questions présentées au groupe de travail pour examen~~

~~Le groupe de travail est invité à donner son avis sur les aspects suivants: les différentes composantes du programme de travail que le FIDA devra mener pour concevoir le mécanisme de prêt régional, y compris l'examen approfondi de l'expérience d'autres IFI en matière d'opérations régionales; la collecte d'informations sur les activités et les pays susceptibles d'être retenus pour des projets pilotes du FIDA; et la résolution des questions juridiques et des questions liées à la conception évoquées ci-dessus.~~

Key Parameters of Regional Lending Operations across IFIs

	Asian Development Bank	African Development Bank	World Bank	Inter-American Development Bank
Eligible entities	Developing Member Countries	Regional member countries	IDA member countries	<p>IDB member states can access additional lending for projects promoting regional integration</p> <p>Regional Public Goods Initiative finance grants to regional, national and private entities</p>
Eligible sectors	(i) cross-border infrastructure (hard and soft); (ii) trade and investment; (iii) monetary and financial cooperation and (iv) regional public goods	(i) regional infrastructure development; (ii) enhancement of industrialization and trade and (iii) strengthening country and regional mechanisms and institutional capacities	All sectors in which the Bank is active	Any area in which the Bank is active with specific requirements to promote regional integration or regional public goods
Financing instruments	Loans and grants under specific set-asides from both the ordinary (OCR) and the concessional (ADF) windows	African Development Fund country and multinational resources (concessional), African Development Bank resources (ordinary), Fragile States Facility, Private sector window	Grants, credits, loans under a Regional window and within the Scale-Up Facility	<p>Specific loan funds are set aside for regional integration</p> <p>Grants under a Regional window for regional public goods</p>

The Concept of Regional Public Goods

1. A good or service is defined as "public" when it satisfies the two criteria of being non-rival and non-excludable.¹²
 - (a) Benefits are non-rival when each individual's consumption of such a good leads to no subtraction from any other individual's consumption;
 - (b) Benefits are non-excludable when they are available to all would-be consumers once the good is supplied and it is infeasible to price units of a good in a way that prevents those who do not pay from enjoying its benefits.
2. These two properties of pure public goods give rise to market failures that may require either government provision or some form of cooperation among the benefit recipients. Non-exclusion results in a market failure because a provider cannot keep non-contributors from consuming the good's benefit (the free rider problem). Once the public good is provided, consumers have no incentive to contribute because their money can purchase other goods whose benefits are not freely available. Thus, the public good will be either undersupplied or not supplied. Benefit non-rivalry means that extending consumption to additional users results in a zero marginal cost. Exclusion based fees are inefficient because some potential users, who derive a positive gain, are denied access even though it costs society nothing to include them.

Figure 1
The nature of Public Goods



3. Pure regional public goods are those services or resources whose benefits are shared by countries in a region and that satisfy the two above-mentioned conditions (non-rivalry and non-excludability). For purely public regional public goods, intervention by a global institution, regional organization, or other collective is required for provision.

¹² The theory of public goods was first postulated by Paul Samuelson in "The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, November 1954.

Figure 2
Public Goods and their provision level



4. Regional efforts produce regional public goods (RPGs), and therefore are subject to the free-rider problem of financing public goods (and to market failures). Except for the largest countries, which have an incentive to supply themselves with these regional public goods, countries may seek to benefit from the investment of others.
5. The under provision of RPGs is related to the reluctance of countries to devote their national resources to supranational projects whose spill-overs are often not clearly identifiable, nor quantifiable. In many cases, in fact, the RPG itself does not generate direct revenues, but it only has an indirect positive influence. It is precisely here that a Regional or a Multilateral Development Bank (MDB) has a major opportunity to step in, since it can both coordinate as well as contribute to the financing of these essential regional capacities. To effectively exercise a leadership role, MDBs need to develop mechanisms for financing RPGs that do not depend solely on individual country borrowing decisions.¹³

Regional Public Goods in Agriculture

6. Apart from tradable commodities, such as food, fibre and fuel, agriculture also provides non-commodity outputs. The former production outputs are usually defined as the agricultural economic function. In contrast, the latter are referred to as environmental and social externalities of agriculture, which include agricultural landscapes, farmland biodiversity, water quality, water availability, soil functionality, climate stability (greenhouse gas emissions, carbon storage), food security, food safety, rural viability and farm animal welfare. Agricultural activities impact upon environmental functions, such as soil function, water purity, air quality, landscapes and biodiversity, resulting in either positive externalities (public goods) or negative externalities (public bad).¹⁴

¹³ Pingali, P. and Evenson, R., *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 4, North Holland, Elsevier 2010, p. 3582-3583.

¹⁴ Chen, Q., Sipiläinen, T. and Sumelius, J., "Assessment of Agri-Environmental Externalities at Regional Levels in Finland", *Sustainability*, n. 6, 2014.