

Cote du document: TFWG 2018/3/W.P.2
Point de l'ordre du jour: 3 a)
Date: 16 juillet 2018
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Note conceptuelle sur les opérations de prêts axés sur les résultats

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

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

Groupe de travail sur le cadre de transition — Troisième réunion
Rome, 23 juillet 2018

Pour: Examen

Table des matières

Sigles et acronymes	ii
Recommandation	1
I. Contexte et justification des prêts du FIDA axés sur les résultats	2
II. Financement axé sur les résultats: concepts et pratique	3
A. La gamme des mécanismes	3
B. IFI: financement axé sur les résultats mettant l'accent sur les projets et les programmes	4
C. Observations sur le financement axé sur les résultats en rapport avec l'agriculture	7
III. Application au FIDA et activités pilotes potentielles	
A. Avantage comparatif du FIDA	7
B. Expressions de la demande des emprunteurs	11
C. Processus de sélection des activités pilotes	12
Appendice	
RBF: the spectrum of the mechanism, experiences of other IFIs, lessons learned and focus on agriculture	

Sigles et acronymes

AFP	Accord fondé sur la performance
BAsD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
FAR	Financement axé sur les résultats
FIDA11	Onzième reconstitution des ressources du FIDA
FIPS	Démarrage plus rapide de l'exécution des projets
IFI	Institution financière internationale
ILD	Indicateur lié au décaissement
MFF	Mécanisme flexible de financement
PAR	Prêts axés sur les résultats
PforR	Programme pour les résultats
S&E	Suivi-évaluation

Recommandation

En exécution de l'un de ses engagements au titre de la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11), le FIDA élaborera une proposition d'activité pilote dans le domaine des prêts axés sur les résultats (PAR), à soumettre à l'examen du Conseil d'administration. Diverses formes de financement axé sur les résultats sont utilisées depuis de nombreuses années par divers acteurs et institutions de développement. Le FIDA s'inspirera de cette expérience pour explorer les options qu'il pourrait adopter à l'avenir. Le Groupe de travail sur le cadre de transition est invité à examiner et entériner la justification de l'introduction des PAR au FIDA, ainsi que la proposition de phase pilote telle qu'elle est précisée ci-dessous. Les activités pilotes seront soumises au Conseil d'administration pour approbation durant la période de FIDA11. Cette proposition initiale comprend les éléments suivants:

Activités pilotes pour une gamme de mécanismes des PAR: le FIDA tirera parti des expérimentations relatives à différents types de PAR pour en tirer des enseignements quant à ceux qui conviennent le mieux à ses capacités et à ses avantages comparatifs. La présente note conceptuelle décrit les grandes lignes des deux principaux types de PAR entrepris par d'autres institutions financières internationales (IFI): PAR relatifs à un projet et PAR programmatiques. Il est proposé que le FIDA introduise au moins un de chacun des types de PAR durant la phase pilote.

Activités pilotes dans des domaines spécifiques: les expériences menées à ce jour ont été assez limitées en matière de PAR relatifs à un projet et de PAR programmatiques dans le secteur agricole. Les domaines potentiels sur lesquels pourrait se focaliser une activité pilote du FIDA pour un PAR axé sur un projet pourraient inclure: i) les services publics aux agriculteurs, comme les services de vulgarisation (par exemple assistance à l'établissement de plans d'entreprise) et les services d'infrastructure (par exemple irrigation); et ii) les programmes d'incitation à un changement de comportement des petits exploitants agricoles (par exemple conversion de la production, liée à l'adaptation aux changements climatiques). Le FIDA sera encouragé à explorer d'autres domaines pour la conduite d'activités pilotes pour les PAR relatives à un projet. Les domaines potentiels sur lesquels focaliser une activité pilote du FIDA pour un PAR programmatique pourraient inclure l'appui aux autorités centrale, provinciales et locales, dans le cadre d'un programme plus général conduit par le gouvernement.

Partenariats durant la phase pilote: il est suggéré, dans la proposition, que le pilotage initial du FIDA concernant les PAR programmatiques soit entrepris en partenariat avec une IFI ayant l'expérience de ce type de PAR, en tirant parti des évaluations techniques pour l'utilisation de systèmes nationaux entreprises dans le cadre des PAR programmatiques. Le FIDA peut, en sa qualité de cofinanceur, examiner ces évaluations. Cette approche lui permettra aussi de développer progressivement les compétences requises, tant au siège que sur le terrain, portant sur tous les aspects des PAR, y compris les discussions avec le gouvernement, la conception, la supervision et le suivi.

Détermination des opérations pilotes: le FIDA entreprendra un processus de sélection impulsé par la demande, et les divisions régionales assureront la promotion du concept de PAR parmi les pays emprunteurs. Il est proposé que le FIDA entreprenne au moins deux ou trois activités pilotes (représentant un modeste pourcentage du programme annuel d'approbation de projets) sur une période de six ans. Cela permettra une évaluation minutieuse du processus des PAR à la fin de la période pilote.

Financement des opérations pilotes: les opérations pilotes des PAR seront financées en totalité ou en partie sur l'allocation attribuée à chaque pays participant au Système d'allocation fondé sur la performance, conformément aux conditions établies pour chaque catégorie de pays. Des ressources administratives supplémentaires seront affectées à la conception, l'exécution et l'évaluation des opérations pilotes.

Durée des opérations pilotes: la phase pilote sera limitée dans le temps et conçue comme une activité d'apprentissage. Sur la base de l'expérience d'autres IFI, il est proposé que les activités pilotes s'étendent sur une période d'au moins six ans pour que l'on puisse disposer d'une expérience suffisante pour entreprendre une autoévaluation de la conception, de l'exécution et des résultats, avec un examen à mi-parcours des activités pilotes pour une évaluation des enseignements tirés après trois ans.

Approbation du Conseil d'administration: la proposition suggère que les PAR du FIDA ne soient pas guidés par une nouvelle politique; des orientations provisoires seraient au contraire fournies pour la conception et l'exécution des opérations pilotes. Il est également suggéré, dans la proposition, que le lancement des activités pilotes soit accompagné d'une indication des éventuelles dérogations qui devraient être consenties à une quelconque politique et que devrait approuver le Conseil d'administration. Chaque projet pilote sera également soumis à l'examen et à l'approbation du Conseil d'administration.

Note conceptuelle sur les opérations de prêts axés sur les résultats

I. Contexte et justification des prêts du FIDA axés sur les résultats

1. Le FIDA est actuellement limité par la panoplie de ses produits de prêt. À la différence d'autres IFI qui disposent d'une plus large gamme d'options, le FIDA n'a à l'heure actuelle qu'un seul instrument de prêt. Avec l'intérêt croissant accordé à la concertation sur les politiques et à l'établissement de partenariats, le FIDA relève son profil pour participer, à un niveau plus élevé, à la réforme des politiques et des institutions. Élaborer un mécanisme de prêt pour cibler le financement du FIDA sur l'obtention de résultats concrets et élargir la portée de ce financement afin d'inclure des domaines essentiels pour la réalisation de programmes agricoles gouvernementaux de plus grande ampleur pourraient permettre au FIDA d'atteindre un niveau supérieur.
2. Le cadre de transition du FIDA requiert une meilleure adaptation des produits du FIDA à ses États membres. Le FIDA a conçu un itinéraire pour que la transition des pays emprunteurs s'effectue de manière prévisible et durable. Il envisage également un FIDA capable de répondre aux emprunteurs et à leur demande d'un nombre accru d'outils, et d'offrir plus de souplesse dans son appui. À cette fin, le FIDA devra adapter son appui aux États membres sur une base différenciée, comme le reconnaît le modèle opérationnel renforcé pour FIDA11.
3. En exécution de l'un de ses engagements au titre de FIDA11, le FIDA conduira des opérations pilotes de PAR. Aux termes de l'engagement pris au titre de FIDA11, le FIDA pilotera des produits diversifiés adaptés aux différentes situations nationales, notant qu'il élaborera "une proposition visant à piloter des prêts axés sur les résultats à soumettre à l'attention du Conseil d'administration"¹. L'évaluation au niveau de l'institution de l'architecture financière du FIDA² a également souligné que les PAR figurent parmi les éléments prioritaires à ajouter à la liste des produits du FIDA.
4. Le FIDA vise à accroître l'efficacité de ses activités de prêt et de ses activités hors prêts. La performance d'ensemble du FIDA en matière de financement de projets par des prêts est bonne, les notes agrégées étant "plutôt satisfaisantes", mais il a aussi l'ambition d'améliorer cette performance. Les rapports annuels sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) de 2016 et 2017 suggèrent que l'adoption d'approches plus stratégiques, le renforcement de la coordination avec d'autres partenaires et une focalisation accrue sur le développement institutionnel sont des éléments clés pour une efficacité accrue du FIDA. Le FIDA s'engage désormais dans des activités allant au-delà des prêts à des projets, et notamment la concertation sur les politiques, la gestion des savoirs et l'établissement de partenariats. Ces activités ont également été jugées "plutôt satisfaisantes" au cours des dernières années, et il existe un désir similaire d'amélioration de cette performance. Des efforts sont actuellement déployés pour renforcer les liens qui rendent possible le flux de savoirs entre les unités de gestion de projet et le gouvernement et les autres parties prenantes; reproduire à plus grande échelle les expériences réussies et les résultats positifs au niveau des projets; appuyer de manière plus générale la concertation sur les

¹ Voir GC 41/L.3/Rev.1, Rapport de la Consultation sur la Onzième reconstitution des ressources du FIDA, engagement 3.6, mesure contrôlable 36.

² Voir EC 2018/101/W.P.5.

politiques et l'établissement de partenariats; et améliorer les liens entre les activités de prêt et les activités hors prêts. Le renforcement des activités hors prêts serait également essentiel pour tout engagement programmatique dans les PAR.

5. Les PAR ont le potentiel de reproduire à plus grande échelle et d'accroître l'impact du FIDA. L'introduction de l'approche des PAR offre, pour le FIDA, une possibilité de mettre davantage l'accent sur les résultats et sur un impact de niveau plus élevé. Dans les PAR relatifs à un projet comme dans ceux relatifs à un programme, ce type de mécanisme peut tirer parti de l'expérience acquise par le FIDA aux côtés des petits exploitants agricoles et des peuples autochtones, et reproduire à plus grande échelle l'impact en matière de développement parmi ces groupes.

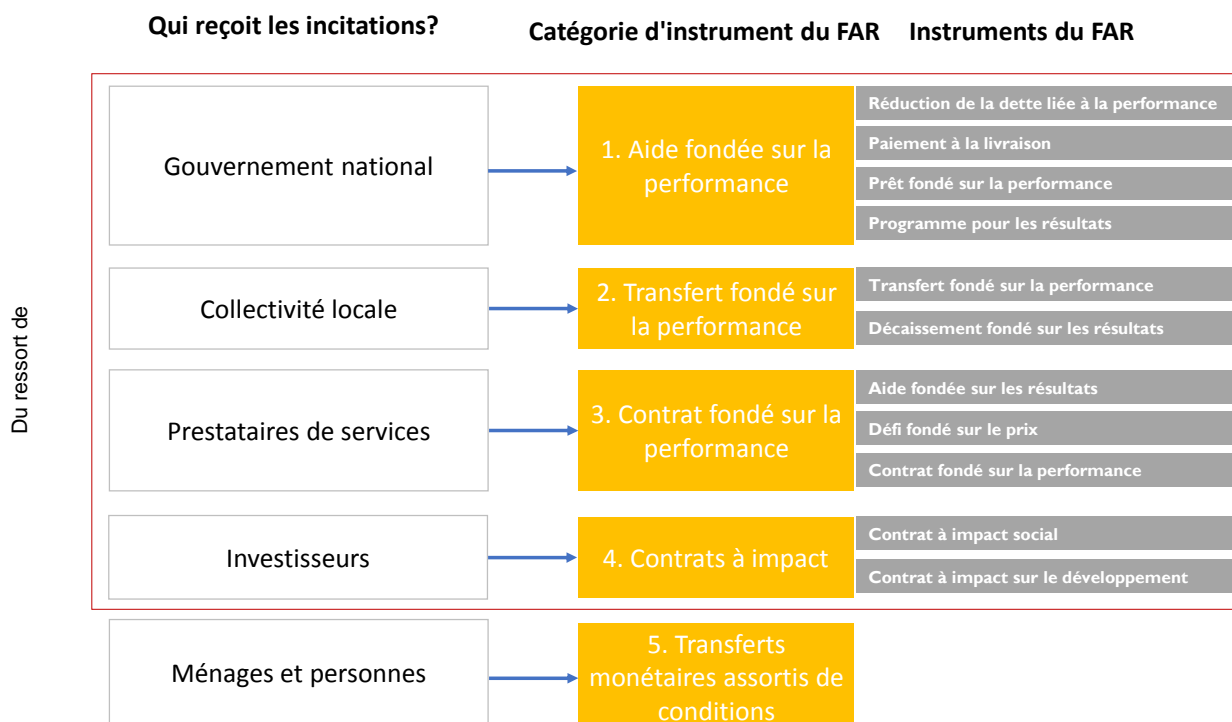
II. Financement axé sur les résultats: concepts et pratique

A. La gamme des mécanismes

6. Au cours des 20 à 30 dernières années, le financement axé sur les résultats (FAR) a connu une importante expansion³. Bien qu'il n'existe pas de définition généralement acceptée du FAR, la plupart des institutions se rallient au point de vue de la Banque mondiale selon lequel il s'agit d'un "terme générique désignant tout programme ou intervention qui offre une récompense après la vérification crédible et indépendante d'un résultat obtenu". Il y a donc une différence par rapport aux projets ou aux prêts d'investissement plus traditionnels dans le cadre desquels des fonds sont décaissés en rapport avec des dépenses admissibles spécifiques.
7. Une gamme d'instruments et de modalités de FAR a été élaborée pour prendre en compte les différents financeurs, encourager divers types d'agents et financer différents types de résultats tout au long de la chaîne de résultats. Les instruments de FAR peuvent être répartis en cinq grandes catégories en fonction de l'identité de l'agent qui reçoit les encouragements, depuis l'aide fondée sur la performance lorsque cet agent est le gouvernement d'un pays jusqu'aux transferts monétaires assortis de conditions, dans lesquels les agents encouragés sont des ménages ou des personnes, avec différentes catégories d'instruments et d'agents entre les deux (voir la figure 1).

³ Les partenaires du développement utilisent le plus fréquemment l'expression "financement axé sur les résultats", qui inclut aussi bien les prêts que les dons.

Figure 1
Typologie simplifiée du FAR



Source: Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (juin 2018).

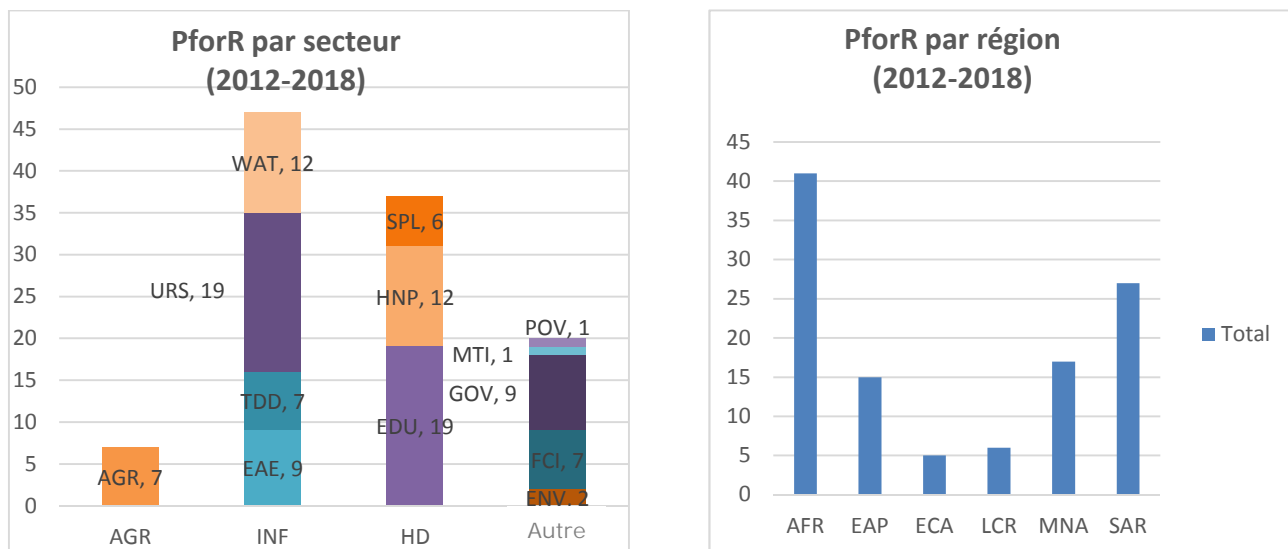
8. Les IFI ont évolué dans une double direction: financement davantage axé sur les résultats et plus programmatique dans le cadre de leurs efforts en matière d'efficacité de l'aide. Les IFI et autres partenaires du développement ont de plus en plus expérimenté divers instruments de FAR et d'autres modalités pour mieux refléter les principes de l'appropriation par les pays, d'alignement des donateurs sur les stratégies nationales, d'utilisation des systèmes nationaux, de coordination des donateurs et de responsabilité mutuelle (voir l'appendice). Les IFI ont commencé leur expérimentation par des modalités davantage axées sur les projets, dans la limite de l'instrument qui consiste à lier les décaissements aux dépenses. Au fil du temps, les IFI ont inclus davantage de modalités de FAR de nature programmatique, comme le programme pour les résultats (PforR), instrument de financement de la Banque mondiale, et des instruments similaires de banques régionales de développement qui appuient les programmes gouvernementaux et l'utilisation et le renforcement des systèmes nationaux.
- B. IFI: financement axé sur les résultats mettant l'accent sur les projets et les programmes
9. Dans le cadre du financement de projets ou d'investissements, les IFI expérimentent depuis un certain temps diverses modalités de FAR. Ces modalités comprennent l'aide fondée sur les résultats, les transferts monétaires assortis de conditions, les approches sectorielles et les prêts d'investissement avec des indicateurs liés au décaissement (ILD). Les FAR ont été utilisés comme instruments de financement de projets ou d'investissements dans de nombreux secteurs et pays. Les données factuelles sur l'efficacité des approches de FAR axées sur les projets sont encore émergentes, mais les indications préliminaires sont encourageantes.
10. Quatre IFI ont élargi leur gamme d'instruments de prêt pour y inclure le FAR programmatique. Elles ont mis en place des instruments de FAR entièrement nouveaux axés sur les programmes, qui comblent un vide entre les

opérations d'appui aux projets et d'appui aux politiques. La Banque mondiale a mis en place le PforR en 2012; la Banque asiatique de développement (BAsD) a mis en place un nouvel instrument de PAR en 2013 avec une phase pilote de six ans; la Banque interaméricaine de développement (BID) a mis en place en 2016 un nouvel instrument de prêt fondé sur les résultats (PFR), également avec une phase pilote de six ans; et la Banque africaine de développement (BAfD) a mis en place un nouvel instrument de FAR à la fin de 2017. Dans tous les cas, l'approbation par le Conseil de la mise en place des nouveaux instruments et des politiques et procédures associées a été nécessaire. Comme pour le FAR axé sur les projets, il est encore trop tôt pour avoir la certitude de l'efficacité et de l'efficacité de ces nouveaux instruments, mais les premiers examens (de la Banque mondiale et de la BAsD) sont encourageants.

11. Les caractéristiques de ces nouveaux instruments de prêt sont très similaires. Le FAR, dans le cadre d'opérations axées sur les programmes, a déjà été utilisé dans plusieurs secteurs et pays (voir la figure 2). On peut citer parmi ces caractéristiques:

- le financement et la contribution au renforcement des programmes de développement des emprunteurs avec des résultats clairement définis;
- le décaissement dépendant des résultats et des indicateurs de performance, et non des intrants;
- l'accent mis sur le renforcement des institutions, de la gouvernance, des capacités et des systèmes essentiels pour que les programmes atteignent les résultats escomptés et puissent être maintenus;
- la garantie que le financement des partenaires du développement est utilisé de manière appropriée et que l'impact environnemental et social des programmes est correctement pris en compte; et
- l'amélioration de la capacité des organisations de développement de mettre en commun leurs ressources et de se concentrer directement sur le renforcement des capacités.

Figure 2
Répartition sectorielle et régionale du portefeuille de PforR de la Banque mondiale



Source: base de données de la Banque mondiale sur le PforR (2018).

Note pour la figure de gauche: AGR = agriculture; INF = infrastructure; HD = développement humain; WAT = eau; URS = développement urbain, rural et social; TDD = transport et développement numérique; EAE = énergie et autres activités; SPL = protection sociale et travail; HNP = santé, nutrition et population; EDU = éducation; POV = pauvreté; MTI = macroéconomie, échanges et investissement; GOV = gouvernance; FCI = compétitivité et innovation financières; ENV = environnement.

Note pour la figure de droite: AFR = Afrique; EAP = Asie de l'Est et Pacifique; ECA = Europe et Asie centrale; LCR = Amérique latine; MNA = Moyen-Orient et Afrique du Nord; SAR = Asie du Sud.

12. Les pays évoluent vers des approches davantage axées sur les résultats, et les partenaires du développement s'inspirent des enseignements tirés. De nombreux pays, dans différentes régions et avec différents niveaux de revenu, saisissent actuellement l'occasion de mettre davantage l'accent sur les résultats dans leurs propres projets et programmes. Cela suppose, de la part des gouvernements et d'autres organismes d'exécution, un engagement à agir de manière fondée sur la performance et axée sur les résultats, et à développer les nouvelles capacités qu'exige cette évolution. Un certain nombre d'enseignements ont pu être tirés de l'expérience acquise à ce jour en matière de FAR, qu'il soit axé sur les projets ou les programmes, et notamment les suivants:

- Des évaluations préalables de la situation du pays, du secteur et du projet sont nécessaires pour déterminer si les résultats à atteindre sont clairement définis, quels changements de comportement sont nécessaires pour atteindre ces résultats et quels acteurs doivent y participer et être encouragés.
- Le développement d'une opération de FAR nécessite un dialogue constant avec les homologues gouvernementaux sur les chaînes de résultats – activité-produits-résultats intermédiaires-résultats finaux –, sur le choix des indicateurs et sur les structures de paiement qui déterminent les flux de fonds.
- Une formation supplémentaire et un partage accru des savoirs pour la direction et le personnel sont nécessaires afin de développer une compréhension de la gamme des dimensions du FAR; des orientations supplémentaires et, dans certains cas, de nouvelles politiques et procédures sont également nécessaires.

- C. Observations sur le financement axé sur les résultats en rapport avec l'agriculture
13. À ce jour, l'application du FAR dans le secteur agricole a été limitée, mais elle est néanmoins en augmentation. Plusieurs facteurs spécifiques au secteur agricole présentent des difficultés pour le FAR: les résultats (comme les niveaux de production et les revenus que tirent les petits exploitants de leur production agricole) peuvent être très variables dans le temps et sensibles aux chocs externes, et il y a un risque considérable d'erreurs de mesure. Par rapport aux autres secteurs, le FAR dans l'agriculture exige une focalisation accrue sur les incitations financières et les décaissements ainsi que davantage d'indicateurs de produit et de résultats intermédiaires (plutôt que les résultats finaux), y compris ceux qui mettent l'accent sur le renforcement des institutions et des systèmes, et les réformes.
 14. L'encadré 1 résume les domaines du secteur agricole où un appui du FAR pourrait être couronné de succès.

Encadré 1

Domaines de focalisation du FAR dans le secteur agricole

Le FAR axé sur les programmes (sur la base de l'expérience du PforR) met l'accent sur les changements institutionnels, les réformes et les investissements: les programmes PforR spécifiques à l'agriculture et d'autres FAR axés sur les programmes traitent du renforcement des institutions et des systèmes dans tout un éventail de services agricoles: recherche et vulgarisation; développement de l'irrigation; gestion des terres; organisations paysannes; commercialisation; services financiers; planification agricole; gestion; réglementation; et suivi-évaluation (S&E). Les PforR qui se concentrent sur les aspects plus généraux du développement rural et de la réduction de la pauvreté comportent aussi un fort accent sur le développement des infrastructures et, dans certains cas, sur la fourniture de services sociaux. Le FAR axé sur les programmes a un fort potentiel de renforcement de la planification et de l'exécution, par les pouvoirs publics, des programmes de dépenses publiques dans le secteur agricole. Cela est en harmonie avec le rôle du FIDA dans l'utilisation des dépenses publiques pour le suivi du niveau et de la qualité de ces dépenses pour les programmes stratégiques essentiels pour les petits exploitants.

Le FAR axé sur les projets, en revanche, cible souvent un groupe spécifique de bénéficiaires. On peut citer par exemple:

- les subventions versées à des groupes d'agriculteurs qui mettent en œuvre avec succès des investissements dans la gestion des terres et l'irrigation;
- les dons fondés sur la performance, octroyés aux coopératives de producteurs et aux petites et moyennes entreprises (PME) dont les plans d'entreprise pour le développement du marché ont été approuvés et ont obtenu un financement;
- les accords fondés sur la performance conclus avec des institutions financières dont les décaissements sont liés à des résultats identifiés conjointement (en rapport avec la sensibilisation de groupes particuliers d'agriculteurs, la qualité du portefeuille, etc.); et
- les incitations économiques à des acteurs privés concurrents pour la mise au point et l'adoption de nouvelles technologies agricoles.

III. Application au FIDA et activités pilotes potentielles

A. Avantage comparatif du FIDA

15. La focalisation du FIDA sur les petits exploitants agricoles peut faire évoluer le paradigme de la prestation des services gouvernementaux au niveau local. Parmi les nombreux domaines d'appui au secteur agricole, l'avantage comparatif du FIDA réside dans l'accent qu'il met sur les petits agriculteurs et les communautés rurales et dans sa capacité à les relier, par le biais de l'appui aux filières, à des marchés de plus grande taille. Le FIDA est particulièrement reconnu pour son ciblage des segments les plus pauvres du secteur agricole dans les zones géographiquement éloignées. Il est également apprécié parce qu'il est à l'avant-garde de l'innovation et de l'essai, au niveau local, de solutions pouvant être reproduites et mises en œuvre à plus grande échelle. La focalisation du FIDA sur les petits exploitants agricoles et son expérience en

matière d'innovation lui permettent d'appuyer une réorientation de la prestation des services gouvernementaux afin qu'elle soit davantage axée sur la performance ou les résultats, augmentant l'impact sur les bénéficiaires ciblés. Il existe un potentiel important d'introduction d'approches plus participatives dans le développement des résultats dans le PAR; le FIDA pourrait tirer parti de son expérience dans ce domaine, de son approche pratique et de ses relations avec les communautés rurales et les organisations paysannes pour obtenir des résultats significatifs dans ses projets.

16. Le FIDA peut également introduire le point de vue des petits exploitants dans les programmes gouvernementaux de plus grande ampleur. Le Fonds peut mobiliser sa vaste expérience de l'appui aux petits exploitants en faisant valoir leurs points de vue dans des politiques et des programmes au niveau provincial et national. Le FIDA peut tirer parti de son expérience de l'appui au développement institutionnel au niveau local pour influencer la réalisation des programmes, l'élaboration des politiques et le développement des institutions aux niveaux supérieurs du gouvernement. Cela donnerait au FIDA une possibilité significative de renforcer son impact, conformément à son programme de reproduction à plus grande échelle⁴, tout en restant concentré sur les petits exploitants agricoles. Les programmes de dépenses pluriannuels des gouvernements dans le domaine de l'agriculture et du développement rural visent à améliorer la productivité agricole par divers moyens, par exemple en assurant des liaisons entre la production rurale et les marchés, et en encourageant les investissements dans les infrastructures rurales nécessaires et une production intelligente face au climat. Lorsque les IFI et les bailleurs de fonds s'associent aux gouvernements pour financer ces programmes, ils peuvent conjointement appuyer diverses réformes (par exemple réorienter les subventions) et améliorer la performance des organismes publics. Ils peuvent aussi introduire une focalisation sur les résultats qui peut accroître l'impact tant du financement par les partenaires du développement que du programme gouvernemental qu'ils appuient. Mais, avec cette focalisation sur le gouvernement central et les programmes nationaux, les partenaires du développement peuvent facilement perdre de vue la perspective des petits exploitants; le FIDA pourrait combler ce fossé crucial. On trouve en Indonésie un exemple actuel où le FIDA met cela en pratique, en fournissant un financement parallèle à un programme de développement de l'irrigation à grande échelle soutenu par la BASD. Le FIDA intégrera le point de vue des petits exploitants agricoles pour améliorer la planification des infrastructures, et assurera le renforcement des capacités des agriculteurs, le financement des filières et le renforcement des institutions sur les exploitations et en dehors des exploitations.
17. Le FIDA a cherché à élargir sa gamme de services aux emprunteurs. Avec d'autres IFI, le FIDA a expérimenté des mécanismes flexibles de financement (MFF), des approches sectorielles et d'autres formes d'appui programmatique. En 1998, le Conseil d'administration a approuvé la création d'un MFF, ce qui a permis au FIDA de fournir un appui plus continu grâce à des programmes à plus long terme incluant une série de prêts et d'activités de conception évolutive. Après leur mise en place, l'adoption des MFF a été vigoureuse (20 projets de MFF approuvés entre septembre 1998 et avril 2002). Toutefois, une décision prise par le Conseil en 2002 a limité les opérations de MFF à celles déjà approuvées ou dans la réserve (jusqu'à ce que le mécanisme ait été évalué de manière approfondie), et une autoévaluation de la direction en 2007 a conclu que les MFF n'avaient rencontré qu'un succès limité. Il a alors été décidé qu'aucun nouveau projet de MFF ne serait approuvé et que les caractéristiques positives des MFF trouveraient leur place dans d'autres conceptions de projets du FIDA. Un effort ultérieur a fait intervenir le

⁴ Brookings, *Scaling Up Programs for the Rural Poor: IFAD's experience, lessons and prospects (phase 2)*, Brookings Global Economy and Development, janvier 2013.

mécanisme des approches sectorielles, stimulé par le programme sur l'efficacité de l'aide, et qui a surtout cherché à aligner l'appui des donateurs sur les programmes et systèmes nationaux. Le FIDA a mis en place une politique d'approches sectorielles en 2005⁵. Le concept d'approche sectorielle visait à rassembler l'aide extérieure et les fonds nationaux au sein d'un cadre stratégique et de dépenses unique, détenu et dirigé par le gouvernement, les partenaires du développement alignant et harmonisant progressivement leurs procédures sur les systèmes nationaux. Bien que relativement répandues dans les secteurs sociaux, les approches sectorielles ont été moins adoptées dans le secteur agricole⁶, et le FIDA n'a entrepris aucune nouvelle approche sectorielle à la suite de l'approbation de la politique.

18. Les enseignements tirés de ces premières initiatives peuvent éclairer l'élaboration par le FIDA de futures approches des PAR. Bien que ces deux initiatives n'aient pas pleinement réussi à atteindre leurs objectifs, elles ont introduit d'importants éléments que le FIDA pourra intégrer dans les futurs efforts liés aux PAR. Ainsi, les seuils de déclenchement utilisés pour les tranches des MFF ont fourni des expériences qui peuvent être utilisées pour la formulation et le suivi des ILD. En outre, le caractère programmatique des approches sectorielles ainsi que l'accent mis sur les résultats ont constitué les bases du FAR programmatique dans d'autres organisations⁷. Ces initiatives ont aussi fourni un certain nombre d'enseignements sur les fondements essentiels des PAR, notamment un fort leadership gouvernemental et une capacité institutionnelle, de la part des pouvoirs publics et du personnel des IFI, de mettre au point les chaînes de résultats appropriées et les ILD. Elles soulignent les défis liés à l'adaptation des nouvelles approches au contexte de chaque organisation et le travail nécessaire pour renforcer l'appropriation et les capacités institutionnelles au sein d'une organisation.
19. Plus récemment, des initiatives prometteuses ont permis d'améliorer la focalisation sur les résultats de projets d'investissement du FIDA. Le financement fondé sur la performance a joué un rôle croissant dans le domaine de la microfinance, et les expériences en découlant ont été transmises à divers prestataires de services financiers et clients afin d'améliorer l'accès au financement. Le FIDA a introduit des accords fondés sur la performance (AFP)⁸ dans un certain nombre d'opérations de finance rurale en employant des indicateurs fondés sur les résultats qui servent de seuils de déclenchement pour le décaissement des fonds et d'autres appuis aux projets⁹. On peut citer l'exemple du Programme d'élargissement du financement rural en Zambie, qui liait les

⁵ Voir EB 2005/84/R.5/Rev.1, Politique du FIDA en matière d'approches sectorielles du développement agricole et rural.

⁶ L'étude de 2007 sur les approches sectorielles dans l'agriculture avait relevé seulement 15 opérations au niveau mondial (voir Formulation et exécution d'approches sectorielles dans les secteurs de l'agriculture et du développement rural, Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural).

⁷ L'expérience du FIDA en matière d'approches sectorielles a été limitée à deux ou trois projets, qui n'ont pas été considérés comme pleinement réussis. Le FIDA en a toutefois tiré quelques enseignements précieux, et quelques résultats positifs ont été enregistrés pour ses clients (en République-Unie de Tanzanie, par exemple, une prestation de services plus participative et axée sur les résultats).

⁸ La définition acceptée d'un AFP indique que l'accord "i) est clair et précis quant aux résultats attendus et à la façon dont ils seront mesurés; et ii) renforce les incitations à obtenir une bonne performance parce qu'il définit les avantages (ou les sanctions) découlant de la réalisation (ou de l'absence de réalisation) des résultats escomptés" (Groupe consultatif d'assistance aux pauvres, *Performance-Based Agreements: Incorporating performance-based elements into standard loan and grant agreements*, Washington, 2010).

⁹ Voir la note pratique du FIDA "*Indicateurs clés de performance et accords fondés sur la performance dans la finance rurale*" (octobre 2014). Ce document note que: i) les indicateurs fondés sur les résultats sont surtout utilisés pour les modalités hors prêts; ii) les accords de prêt subsidiaires sont utilisés entre le projet et les prestataires de services financiers; iii) les accords de don sont utilisés lorsque le soutien provient d'un mécanisme de don du FIDA; iv) les accords de gestion sont utilisés lorsque le prestataire de services financiers est chargé de l'exécution d'une grande partie des activités dans le cadre d'un projet appuyé par le FIDA; et v) d'autres types de conventions spéciales (lettres d'accord) peuvent aussi être utilisés. Un AFP peut être utilisé en suivant une concertation structurée à laquelle participent le FIDA et un prestataire de services financiers portant sur le contexte, les indicateurs, les moteurs de la performance et les sanctions.

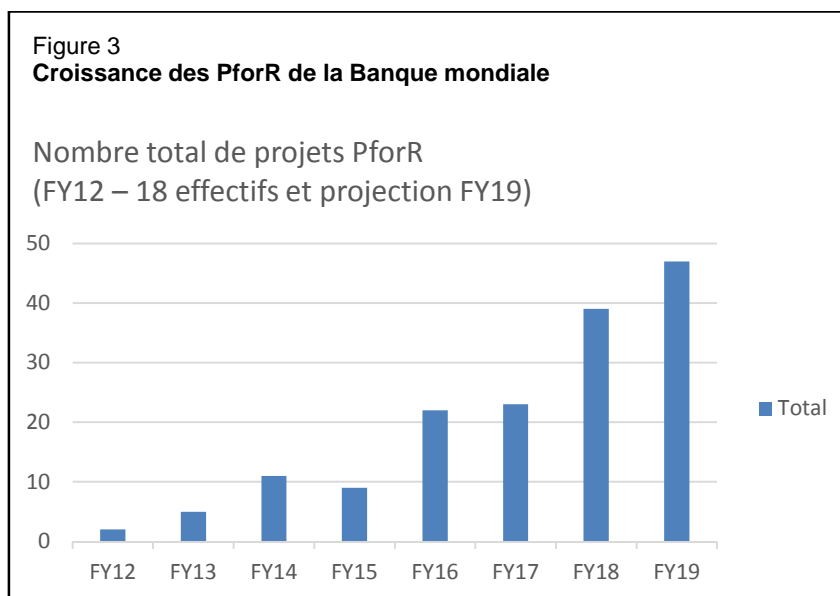
décaissements à des rapports trimestriels d'enquête de référence et d'impact. Les AFP peuvent prendre de nombreuses formes pour offrir des incitations à différents acteurs. Au Rwanda, le Projet d'appui à des pratiques après récolte et à un secteur agroalimentaire résilients face au climat met l'accent sur les incitations financières aux organisations de petits exploitants et aux PME pour l'élaboration de plans d'entreprise crédibles et bancables, et qui peuvent bénéficier de prêts commerciaux (et pour le remboursement intégral des prêts). Ces types de paiements incitatifs liés aux propres décaissements du FIDA représentent des innovations importantes qui intègrent la réalisation de résultats dans les projets du FIDA. Des efforts seront déployés pour identifier d'autres exemples d'innovation dans des projets antérieurs et en cours, et faire fond sur cette expérience en tant qu'approches pilotes des PAR du FIDA.

20. Le FIDA a entrepris un effort concerté pour évoluer plus généralement dans le sens d'une focalisation accrue sur les résultats. Le FIDA a mis en place une structure pour la mesure et la gestion des résultats et pour le S&E au niveau du projet, du pays et de l'institution. Cette structure comprend les matrices des résultats des projets, les programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) axés sur les résultats, le Rapport annuel sur l'efficacité du FIDA en matière de développement fondé sur le Système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI), et le RARI – rapport annuel d'évaluation indépendante du FIDA. Cette structure n'a toutefois pas réussi pleinement à réorienter le point focal vers les résultats et les effets directs. Une étude de 2013 du FIDA a constaté que "les mécanismes de mesure des résultats et de S&E du FIDA sont complexes dans leur conception, mais présentent des faiblesses dans la mise en œuvre"¹⁰. Les rapports annuels internes du FIDA notent aussi que, malgré les progrès d'ensemble réalisés en matière de supervision et de gestion des résultats, le S&E demeure faible. On peut ainsi penser qu'un effort plus concerté pour intégrer une focalisation sur les résultats dans les projets et les programmes (et pas seulement dans les matrices des résultats jointes aux projets) pourrait favoriser une meilleure orientation sur les résultats au FIDA. Des liens étroits et des synergies avec le cadre de gestion des résultats du COSOP et le cadre de résultats qui sous-tendent les instruments du FAR devraient être déterminés lors de la sélection des projets pilotes.
21. Le FIDA propose que des ressources soient spécialement affectées pour concrétiser son ambition: aller au-delà des prêts à des projets d'investissement et améliorer la préparation des projets. Conscient des contributions qu'il pourrait apporter dans le domaine des politiques, le FIDA a élargi ses services liés aux savoirs et s'engage à plus grande échelle dans la concertation sur les politiques. Bien que les ressources destinées à l'expansion de ses services hors prêts aient été limitées, le FIDA propose à présent des instruments pour un démarrage plus rapide de l'exécution des projets (FIPS) comme nouvelle source de financement pour fournir des services d'analyse et de conseil à l'appui de la participation à l'élaboration des politiques pour le secteur rural. Le financement proposé appuierait l'analyse portant sur les politiques et la participation aux processus d'action des pouvoirs publics pertinents pour les secteurs ruraux, y compris des évaluations, au niveau national et local, du cadre d'action sectoriel, des lacunes dans ce cadre d'action et des évaluations des capacités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Le financement du FIPS est également envisagé pour appuyer les partenariats, notamment les consultations avec les principales parties prenantes. Ce financement permettra au FIDA de préparer les projets axés sur les résultats (avec par exemple de meilleurs paramètres de performance pour la prestation de services agricoles) et de mettre au point des programmes qui appuient la réforme des politiques et des institutions gouvernementales au sens large.

¹⁰ Voir la note de bas de page 4.

B. Expressions de la demande des emprunteurs

22. La demande des clients relative à des PAR s'est rapidement accrue. La gamme des expériences dans le domaine des PAR témoigne de l'évolution de la demande des pays. Les PAR ont fixé l'attention des gouvernements (et pas seulement des donateurs) sur l'expression claire des résultats ainsi que sur les activités, les produits et les résultats intermédiaires les mieux adaptés pour atteindre ces résultats. Ils reconnaissent également le pouvoir des incitations financières pour maintenir cet objectif. En outre, les PAR aident les gouvernements à devenir plus responsables vis-à-vis de leurs citoyens, en s'attachant à démontrer la performance et l'utilité des services gouvernementaux. La forme programmatique des PAR déployée par les IFI a connu une croissance rapide, comme le démontre l'initiative PforR de la Banque mondiale (voir la figure 3), qui témoigne de l'augmentation de la demande des pays emprunteurs. Les PAR ont été définis comme une priorité à ajouter au menu des produits du FIDA. Une évaluation au niveau de l'institution, entreprise à propos de l'architecture financière du FIDA¹¹, a présenté les points de vue de gouvernements et de membres du personnel sur l'extension de l'offre de produits du FIDA. Les personnes ayant répondu à l'enquête ont suggéré que l'augmentation du nombre de produits donnerait aux pays emprunteurs plus de choix et de souplesse afin de sélectionner le produit répondant le mieux à leurs besoins. L'évaluation a fait apparaître un consensus autour de l'idée que le FIDA devrait élaborer une approche des PAR¹², avec un financement décaissé en fonction de la réalisation de résultats du programme et d'indicateurs de performance spécifiques. Certains pays emprunteurs ont manifesté leur intérêt et sont favorables à ce que le FIDA fournisse un appui par le biais d'approches davantage axées sur les résultats afin d'encourager la performance. Ils ont exprimé une préférence pour un appui du FIDA qui apporterait une contribution stratégique aux programmes gouvernementaux et au renforcement des capacités des pouvoirs publics en matière de gestion des dépenses et des programmes d'investissement.



¹¹ Voir la note de bas de page 2.

¹² Extrait de l'évaluation au niveau de l'institution: "Parmi les personnes non membres du FIDA ayant répondu, 70% ont attribué une haute ou très haute priorité à l'élaboration d'un produit de PAR; le chiffre correspondant a été de 59% pour les personnes membres du FIDA."

C. Processus de sélection des activités pilotes

23. Le FIDA gagnerait à expérimenter différents types de PAR pour déterminer ceux qui correspondent le mieux à ses capacités et à ses avantages comparatifs. La direction propose que le FIDA entreprenne plusieurs types d'activités pilotes en matière de PAR. Il est ainsi proposé que, durant la phase pilote, le FIDA lance au moins une initiative de PAR appuyant des prêts destinés à des projets et une autre appuyant des prêts de caractère programmatique. La phase pilote sera limitée dans le temps et conçue comme un effort d'apprentissage. Sur la base de l'expérience d'autres IFI, il est proposé que les projets pilotes soient entrepris pendant au moins six ans afin d'acquérir une expérience suffisante pour entreprendre une autoévaluation de la conception, de la mise en œuvre et des résultats. Un examen à mi-parcours des activités pilotes sera conduit pour évaluer les enseignements tirés au terme des trois premières années¹³. La BASD et la BID ont toutes les deux mis en place des programmes pilotes sur six ans afin de disposer d'un temps suffisant pour l'examen et l'évaluation. En fonction des résultats de ces projets pilotes, la direction proposera une modalité pour intégrer une forme plus permanente de PAR au FIDA.
24. Les prêts octroyés par le FIDA à des projets peuvent appuyer les gouvernements et encourager d'autres acteurs à se concentrer davantage sur les résultats et à mettre l'accent sur le point de vue des petits exploitants. Il existe un potentiel considérable de réorientation des prêts accordés par le FIDA à des projets dans le sens d'un modèle plus solide où les résultats sont liés aux décaissements, et pour faire des résultats une partie intégrante du portefeuille d'investissements du FIDA. Ce mécanisme pourrait être appliqué dans un certain nombre de domaines auxquels le FIDA apporte actuellement son soutien et prendre appui sur le financement limité fondé sur la performance actuellement proposé. Compte tenu de la focalisation sur les familles individuelles d'agriculteurs, les PAR du FIDA seraient particulièrement pertinents pour la fourniture de services publics tels que les services de vulgarisation, les infrastructures rurales et l'appui à la conversion des cultures liée à l'adaptation aux changements climatiques. Les PAR concernant des projets pourraient également être appliqués aux infrastructures à petite échelle, compte tenu du rôle du FIDA dans l'amélioration des rendements des petits exploitants et l'augmentation de leurs niveaux de revenu.
25. Le domaine des techniques et des investissements intelligents face au climat offre également un fort potentiel d'utilisation des incitations financières pour modifier le comportement des agriculteurs. Le FIDA sera encouragé à explorer d'autres domaines pour les projets pilotes de PAR et examinera les projets en cours et la réserve de financement additionnel pour déterminer les composantes ou les projets où pourrait être introduite une approche axée sur les résultats. Les critères de performance liés à l'exécution et aux résultats de ces services bénéficieraient de la contribution des petits exploitants, facilitée par le FIDA. Ces projets pourraient comporter des paiements liés aux résultats, effectués par le gouvernement central au bénéfice d'intermédiaires de niveau inférieur ou de prestataires de services, ce qui inciterait clairement les intermédiaires à fournir des services qui atteignent les

¹³ Ainsi, le document d'orientation de la BASD intitulé *"Piloter un financement axé sur les résultats pour la modalité des programmes"* (août 2012) souligne que, "pour faciliter l'apprentissage par la pratique, la BASD devrait conduire des activités pilotes du FAR pour la modalité des programmes pendant six ans, délai minimum requis pour fournir suffisamment d'informations en vue d'un examen ultérieur du FAR pour les opérations de programme, y compris leurs aspects de conception et d'exécution. Durant la phase pilote, la BASD mettra en place des mesures de formation, de diffusion, de consultation et d'apprentissage. Elle tirera également des enseignements des expériences d'autres organismes de développement et échangera des informations avec eux. L'expérience tirée du projet pilote éclairera la future orientation politique du FAR pour la modalité des programmes". Le projet pilote de prêts fondés sur les résultats de la BID a également une durée de six ans.

résultats ciblés. Ils s'appuieraient sur l'expérience du FIDA en matière d'AFP dans le domaine de la finance rurale, et des expériences d'autres IFI en matière de prêts d'investissement utilisant des indicateurs fondés sur les décaissements.

26. Pour le FIDA, les prêts programmatiques axés sur les résultats nécessiteront une courbe d'apprentissage plus raide que les prêts axés sur les projets. Pour des PAR programmatiques, le FIDA pourrait jouer un rôle utile en intégrant le point de vue des petits exploitants dans les grands programmes gouvernementaux. Au cours des stades initiaux de la phase pilote, la direction propose que le FIDA s'associe avec une autre IFI ayant une expérience en matière de PAR programmatiques, permettant au FIDA d'acquérir de l'expérience lors de sa première incursion dans ce domaine. Agissant en tant que cofinanceur, le FIDA collaborerait avec l'IFI chef de file à la conception et l'exécution du FAR programmatique, en intégrant le point de vue des petits exploitants dans la conception et en supervisant potentiellement une partie spécifique du projet et des ILD connexes. Un système robuste sera nécessaire pour évaluer la contribution du FIDA et donner des indications quant aux rôles qu'il pourrait jouer à l'avenir pour appuyer les PAR programmatiques. À ce jour, ces programmes ont exigé le déploiement d'une capacité considérable d'organisation de réunions et de conduite de discussions avec les pouvoirs publics sur des questions clés de politiques et de développement institutionnel; il serait difficile pour le FIDA d'entreprendre seul ces activités. Le FAR requiert aussi la capacité d'évaluer les systèmes gouvernementaux à utiliser lorsque le financement est fourni directement pour un programme de dépenses gouvernementales. Le FIDA devrait dans un premier temps s'appuyer sur l'IFI chef de file pour la réalisation de ces évaluations techniques. Avec le temps, le FIDA pourrait se charger d'un rôle de premier plan dans un FAR programmatique, en particulier dans les petites économies où le FIDA peut fournir une part importante du financement pour le développement de l'agriculture. Le FIDA pourrait également intervenir à l'appui des programmes gouvernementaux au niveau provincial, en particulier dans les pays où le gouvernement central a encouragé les réformes provinciales, et où des programmes de dépenses sont consacrés au soutien des zones reculées et des populations rurales pauvres.
27. Le FIDA conduira un processus de sélection impulsé par la demande. Il est proposé qu'un petit nombre d'activités pilotes soit identifié dans la seconde moitié de 2018 et que le FIDA entreprenne au moins deux ou trois projets pilotes (représentant une part modeste du programme annuel d'approbation de projets) sur une période de six ans. Cela permettra une évaluation des processus et de l'impact à la fin de la période pilote. La direction demandera aux divisions régionales de formuler des propositions afin de recenser des projets pilotes appropriés sur la base de contributions des homologues gouvernementaux. L'engagement d'un gouvernement à développer des approches de PAR dans le secteur agricole sera essentiel, et la capacité du FIDA à mener de fréquentes discussions avec ses homologues sur les résultats des projets et les ILD (par exemple, par l'intermédiaire des bureaux de pays) constituera un important critère de sélection. Dans le cas des PAR programmatiques, le FIDA consultera également les IFI sur les instruments PforR, PAR, FAR et PFR potentiels dans la réserve. Les

critères clés pour chaque type de projet pilote seront précisés pour guider le processus de sélection et d'identification¹⁴. Les projets pilotes seront soumis au Conseil d'administration pour approbation.

28. Les projets pilotes du FIDA devront être adaptés à son échelle et aux ressources existantes. Les PAR exigeront une modification du modèle opérationnel du FIDA. À court terme, les activités pilotes de PAR au FIDA devront utiliser des ressources actuelles. Les emprunteurs s'appuieront sur les ressources existantes du Système d'allocation fondé sur la performance de FIDA11 pour financer ces nouvelles opérations. La conception et l'exécution des projets pilotes prendront appui sur les budgets et le personnel existants. Toutefois, compte tenu de l'apprentissage qui sera nécessaire pour conduire ces nouvelles opérations, la direction suggère que des ressources supplémentaires soient consacrées à la conception et à l'exécution des projets pilotes de PAR durant la période de FIDA11.
29. Le FIDA peut faire appel à des compétences externes pour appuyer ses efforts dans le domaine des PAR. Une fois identifiés les candidats pour les projets pilotes, un appui supplémentaire sera probablement nécessaire pour le processus de conception. Les principales caractéristiques de conception comprennent les paramètres de paiement, la détermination de la part du financement associée aux résultats, la structure de tarification et l'approche de la vérification. Le FIDA pourrait devoir recruter des consultants spécialisés dans le domaine du FAR pour aider à cette conception. La communauté du développement dispose aussi de ressources considérables pour appuyer la conception des PAR, par le biais de programmes financés par des donateurs et des IFI. La Banque mondiale, notamment, a mis au point des stages de formation à différents niveaux pour renforcer les capacités du personnel sur les principaux aspects des PAR programmatiques. Les stages renforcent la capacité du personnel de formuler en connaissance de cause des jugements quant au choix en matière de conception des instruments, y compris les cadres de résultats et les ILD. Les stages évaluent également les domaines de compétence spécifique dans les évaluations fiduciaires, environnementales et sociales pour les PAR axés sur les programmes. D'autres institutions offrent une formation davantage centrée sur les PAR concernant des projets. Une fois les projets pilotes identifiés, le FIDA utilisera ces stages de formation pour les parties prenantes concernées. Le programme Capacity Scan (qui aide les gouvernements à améliorer les résultats et les capacités en matière de S&E) fait l'objet d'une activité pilote en milieu rural dans le cadre de l'initiative "Faire progresser le savoir pour un impact dans le secteur agricole" afin d'évaluer les systèmes et les capacités de gestion axés sur les résultats au niveau des pays et d'identifier les lacunes. Cela pourrait être déployé pour les projets pilotes de PAR du FIDA. À mesure que le FIDA s'orientera vers des PAR plus programmatiques, il pourra tirer parti des évaluations de pays (par exemple de la gestion financière publique) entreprises par des IFI et d'autres groupes financés par des donateurs ou externaliser ces évaluations grâce au financement du Mécanisme de coopération technique pour un FIPS pour l'évaluation environnementale et climatique.

¹⁴ Les critères de sélection des projets pilotes découleront des enseignements tirés dans d'autres IFI. Il s'agira notamment de la prise en considération des pays qui ont démontré: une bonne performance en matière de politiques et d'exécution au moins durant les deux dernières années (au niveau macro et sectoriel); et des modalités de gouvernance solides, y compris un système de S&E fonctionnel et des évaluations périodiques de la responsabilité par le gouvernement central (souvent dirigées par le Bureau du Président ou le Ministère des finances). Parmi les autres critères clés pour la réussite des projets pilotes, on relève l'existence, dans les pays, d'un programme agricole bien défini dans le cadre du budget national, et d'une compréhension claire entre le gouvernement et le FIDA des types de résultats à atteindre, de la chaîne de résultats pour y parvenir, des acteurs à encourager et du type de données disponibles pour le suivi des résultats.

30. Quelques nouvelles compétences seront nécessaires et certains systèmes devront être révisés. Pour parvenir à un financement davantage axé sur les résultats, que ce soit au niveau des projets ou des programmes, le FIDA devra placer les résultats au premier plan de la conception et de l'exécution des projets. Il devra se familiariser avec les types d'indicateurs liés aux décaissements utilisés dans différentes opérations agricoles et axer les discussions avec les gouvernements sur les objectifs généraux du projet et les types de résultats qui seront liés aux décaissements. Il faudra à cet effet une capacité interne élargie pour définir les résultats et les indicateurs mesurables, évaluer les sources de données pour ces mesures et déterminer les méthodes de vérification appropriées pour le décaissement. Ces projets devront également faire l'objet de discussions approfondies avec les gouvernements sur la modification des modalités actuelles de paiement du FIDA. En outre, le FIDA devra investir dans des relations avec les acteurs nationaux susceptibles d'assurer la vérification par un tiers de l'obtention des résultats. Dans le cas des PAR axés sur les programmes, le FIDA devra renforcer ses propres compétences dans divers domaines: évaluation technique des programmes généraux de développement agricole; analyse des dépenses publiques dans le secteur de l'agriculture; et évaluation des systèmes qui soutiennent ces programmes (en plus de l'utilisation de compétences externes). Enfin, le FIDA devra évaluer ses systèmes internes de traitement et de paiement afin de pouvoir traiter la nouvelle modalité de paiement.
31. Les risques inhérents à l'élaboration de la nouvelle approche seront reconnus et atténués. L'un des risques majeurs liés aux PAR réside dans la possibilité qu'un projet ne décaisse pas de fonds. Cela peut être atténué de plusieurs façons. Par exemple, dans le cas d'un PAR programmatique, une attention particulière devrait être accordée à la pondération respective de chacun des ILD. L'accord entre l'IFI et le gouvernement devrait indiquer explicitement le pourcentage du prêt pouvant être décaissé si les ILD ne sont que partiellement atteints. Il se peut que les attentes doivent être révisées puisque le calendrier des décaissements peut être moins prévisible que dans le cas des prêts d'investissement. En ce qui concerne les PAR programmatiques, l'utilisation des systèmes nationaux nécessite une évaluation approfondie ex ante et un accord entre le gouvernement et l'IFI sur les plans d'action du programme. Le FIDA atténuera le manque de capacités pour entreprendre ces évaluations en se fondant sur les évaluations techniques entreprises par l'IFI chef de file (à examiner et à approuver par le FIDA). Le risque que le gouvernement ne remplisse pas ses obligations envers les plans d'action du programme peut être atténué en finançant les efforts de renforcement des capacités dans le cadre de l'opération. Conformément aux pratiques des autres IFI en matière de PAR programmatiques, des décaissements anticipés de l'ordre de 15 à 25% à la signature pourraient être proposés à l'emprunteur afin qu'il entreprenne les améliorations requises des systèmes nationaux si elles constituent un objectif du projet¹⁵.
32. La phase pilote sera limitée dans le temps et conçue comme un effort d'apprentissage, avec la pleine participation du Conseil d'administration. La proposition suggère que les PAR du FIDA ne seront pas guidés par une nouvelle politique; des orientations provisoires seront plutôt fournies pour la conception et l'exécution des projets pilotes. La proposition suggère en outre que le lancement d'un projet pilote soit accompagné d'une indication de toute dérogation spécifique à une politique qui pourrait devoir être approuvée par le Conseil d'administration.

¹⁵ La directive de la Banque mondiale pour le PforR stipule que, "pour fournir à un emprunteur des ressources permettant au programme de démarrer ou de faciliter la réalisation des ILD, la Banque peut accepter un paiement anticipé (suite à l'entrée en vigueur du contrat de financement) jusqu'à concurrence de 25% du financement (sauf si un pourcentage plus élevé est approuvé par la direction) pour un ou plusieurs ILD qui n'ont pas encore été atteints ("avance"). Lorsque les ILD pour lesquels une avance a été versée sont atteints, le montant de l'avance est déduit (recouvré) du montant devant être déboursé en vertu de ces ILD".

Chaque projet pilote sera soumis à l'examen et à l'approbation du Conseil d'administration. Les projets pilotes seront structurés de manière à déterminer la meilleure voie à suivre pour le FIDA après leur évaluation. La direction, en consultation avec le Conseil d'administration, examinera à ce moment-là la nécessité d'un éventuel changement juridique ou de politique pour intégrer cet effort.

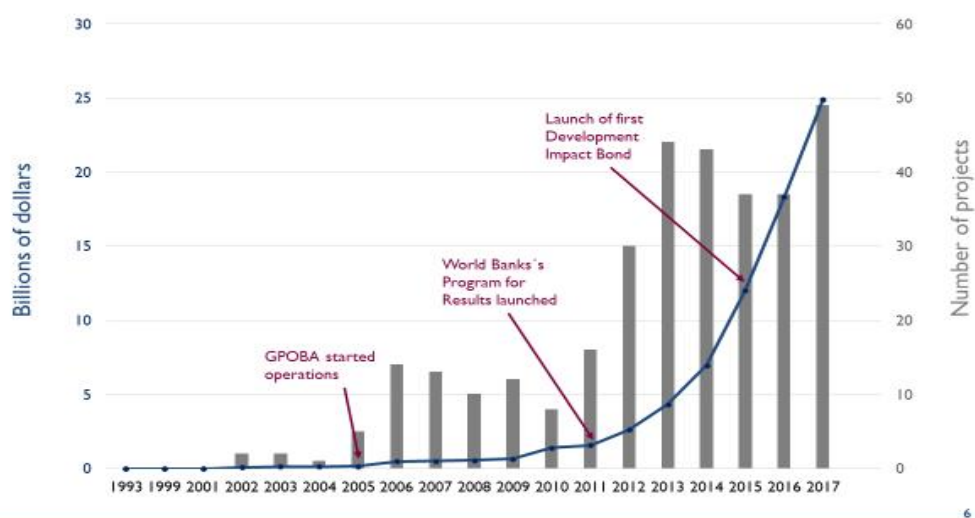
RBF: the spectrum of the mechanism, experiences of other IFIs, lessons learned and focus on agriculture

I. The Spectrum of Mechanisms

- Over the past twenty to thirty years there is been a large expansion in results-based financing (RBF).¹⁶ From very small beginnings in the early 1990s,¹⁷ the level of RBF financing topped \$25 billion in 2017 (see figure 1). There is no commonly agreed definition of RBF but most institutions would share the World Bank's (WB) perspective that it is "an umbrella term referring to any program or intervention that provides rewards upon the credible, independent verification of an achieved result".¹⁸ This is in contrast to more traditional project or investment lending under which funds are disbursed against specific eligible expenditures. Most would also agree with the WB definition of results as "those elements within a results chain that lie beyond the input stage. They can be outputs, intermediate outcomes, final outcomes or – more likely – a mix." RBF agreements involve two central agents: a results funder and an incentivized agent. They also involve three important building blocks: selecting measurable results; setting up verification and payment mechanisms; and providing support to incentivized agents.

Figure 1
Financing Tied to Results in Low and Middle-Income Countries

Over \$25 billion of development spending has been tied to results



Source: "A Practitioners Guide to Results-Based Financing"; Instiglio (2017), and the Instiglio RBF Database.

- A range of RBF instruments and modalities have been developed to accommodate different financiers, incentivize a variety of agents and fund different types of results along the results chain. RBF instruments can be grouped into five broad categories according to who is the incentivized agent, ranging from performance-based aid where the incentivized agent is a national government to conditional cash transfers where the incentivized agents are

¹⁶ Results based financing is the term used most frequently by development partners (DPs) and encompasses all forms of finance (both loans and grants).

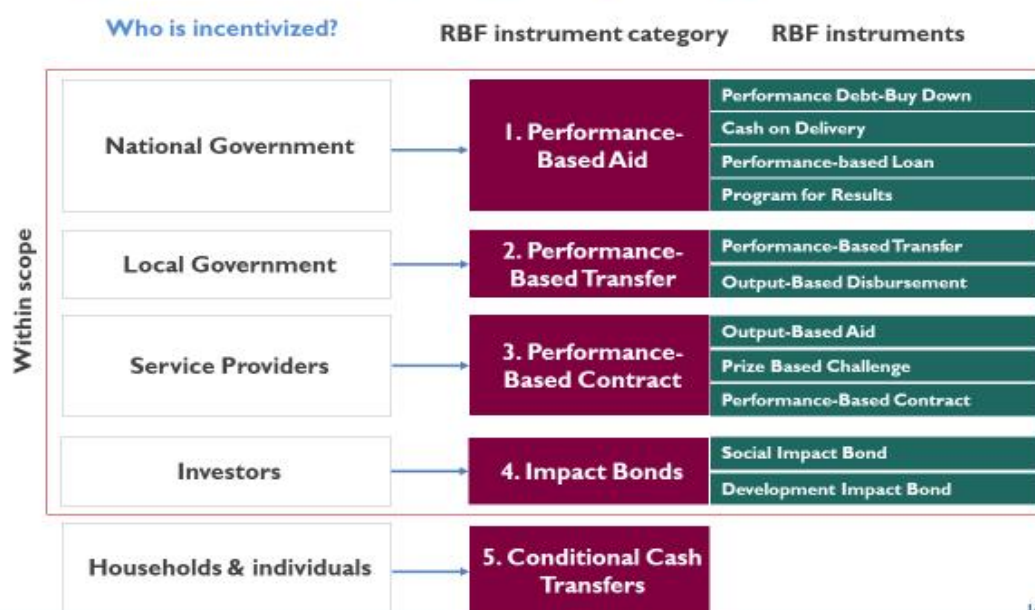
¹⁷ In fact, RBF approaches were under implementation much before the 1990s with one of the earliest output-based aid schemes (broadly defined as seeking to tie disbursements to the achievement of specific outputs) focused on provision of reproductive health care services in South Korea in the 1960s (see Output-based Aid; A Compilation of Lessons Learned and Best Practice Guidance, GPOBA/IDA-IFC Secretariat, June 2009).

¹⁸ World Bank, Results Based Financing in Education: Financing Results to Strengthen Systems, 2017.

households and individuals, and different categories of instruments and agents in between (see Figure 2). Moreover, within each of these categories distinct instruments have been developed. In addition to which agent is being incentivized, they highlight what kinds of results are being financed (outputs, intermediate outcomes, final outcomes) and how involved the donor is in supporting the achievement of these results. As a form of performance-based aid, for example, cash on delivery is an instrument that focuses on “the power of incentives rather than guidance or interference”,¹⁹ with donors being hands off on program activities and disbursing against final or near final outcomes. Program for Results (PforR)²⁰ by contrast is an instrument that is much more hands-on, with an emphasis on donor technical support to governments to improve institutions and systems and deliver results along the results chain, not just at the final outcomes stage. In the case of performance-based contracts where the incentivized agent is one or more service providers, instruments include output-based aid (OBA) where disbursements are tied to specific outputs as well as performance-based contracts where disbursements are explicitly linked to service providers successfully meeting or exceeding certain clearly defined minimum performance indicators. Choosing among these instruments requires determining which actors need to be involved and what kinds of results should be incentivized as well as what specific design features can maximize the value added of RBF to address a specific development challenge.

Figure 2
Simplified Typology for RBF

Distinguishes instruments by the type of agent being incentivized



Source: Global Program on Output Based Aid (GPOBA), June 2018.

- For most international financial institutions (IFIs) and other development partners (DPs) the focus on results has been one critical element in a broader effort to enhance the overall effectiveness of development assistance. The Aid Effectiveness agenda has focused heavily on results, together with other key principles including country ownership, alignment of donors around

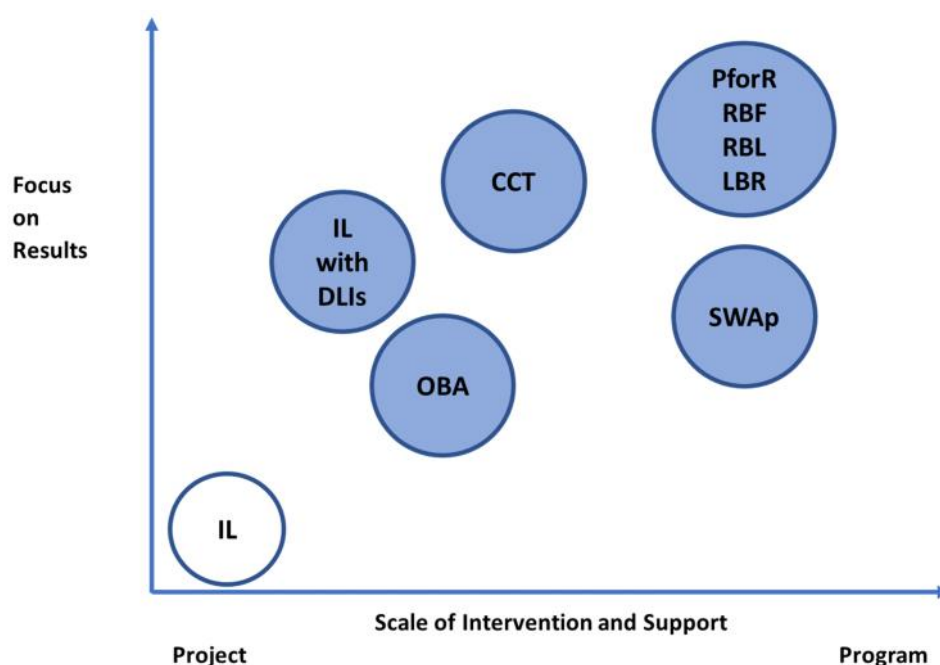
¹⁹ Birdsall, N. and Savedoff, W. Cash on Delivery: A New Approach to Foreign Aid, Center for Global Development 2010.

²⁰ PforR is the RBF instrument introduced by the World Bank in 2012.

country strategies, use of country systems, donor coordination, and mutual accountability. As part of this agenda, IFIs and other DPs have increasingly experimented with a range of RBF instruments and other modalities to better reflect these multiple principles to improve the delivery of development finance.

4. IFIs have moved in the dual directions of more results-focused and more programmatic financing as part of their aid effectiveness efforts. IFIs, in particular, were initially constrained by the limitations of their project financing instrument, where disbursements were tied to expenditures; as such they began their experimentation with more project focused modalities, such as OBA, conditional cash transfers (CCTs), sector wide approaches (SWAp) and investment lending with disbursement linked indicators (DLIs). Over time, IFIs have also focused on more programmatic RBL modalities such as the PforR instrument of the World Bank and similar instruments of the Regional Development Banks that are support government-owned programs and the use and strengthening of country systems (see figure 3).²¹

Figure 3
Examples of RBF Modalities Supported by IFIs



II. IFIs and Project Focused RBF

5. Within project or investment financing, IFIs have been experimenting with a range of RBF modalities for some time. For example, the concept of OBA was formally introduced into the WB in 2000 under the Global Program on Output-based Aid (GPOBA) that supports delivery of public services through targeted performance related subsidies. Some IFIs have also been supporting CCTs for many years and this modality has increased significantly in importance since the mid-1990s. In contrast to OBA which usually involves a “supply side” subsidy paid

²¹ This figure is intended only to be illustrative of the range of efforts underway to move from more traditional investment lending to more results-based and programmatic lending. Traditional investment lending itself focuses on how the expenditures financed can over time help achieve both outputs and outcomes and, in many cases, finances a range of activities that may be more akin to a program than a specific project. New approaches also vary in the extent to which they are results and programmatic focused and in some cases have been combined, e.g. SWAps with DLIs. The innovations within IL as well as the new modalities have provided important building blocks for the introduction of totally new programmatic and results-based instruments by four of the IFIs.

to the provider to incentivize it to deliver services, CCTs focus on the “demand side” subsidies paid to final beneficiaries to incentivize them to seek particular services. In the period beginning in the mid-1990s an increasing number of IFI operations have also supported SWApS). In addition to helping advance donor alignment to country strategies and focus on institutional change and reform, SWApS have helped countries and DPs to align to a common results framework and apply coherent monitoring procedures.²² Within its investment lending instrument, the World Bank has also made explicit provision for an option of investment project financing (IPF) with DLIs under which disbursements are dependent on both expenditures having been made and indicator targets having been met. In 2003 the Inter-American Development Bank (IDB) introduced the performance driven loan (PDL) as a 6-year pilot program. The PDL was similar to the World Bank IPF with DLIs, designed as an investment loan that disbursed once the project or program’s actual development results were achieved and the Bank verified the expenditures incurred by the Borrower to reach the results. Except for IDB’s PDL, which required Board approval of a new instrument, these examples of RBF have been introduced with additional guidance to staff but no changes in Board approved policies.

6. RBF under project or investment financing has been used across a range of sectors and countries. RBF under project financing has tended to concentrate on the social and infrastructure sectors and less on agriculture. OBA, for example, has been focused largely on the infrastructure and social sectors and GPOBA only recently approved its first operation in the agriculture sector. CCTs have been heavily focused on helping the poor have better access to the health and education sectors. SWApS were also first used largely in the social sectors but expanded to include water, transport and agriculture as well as other sectors. RBF under project financing has also been used in many different regions and countries. OBA has been particularly prominent in Africa and Latin America. The heaviest concentration of CCTs has been in Latin America but they have also been used in other regions and countries and in both middle and low-income countries. SWApS started in donor-intensive low-income countries in Africa and South Asia but later grew strongly in middle-income countries.
7. The evidence base on the effectiveness of project focused RBF approaches is still emerging. Unfortunately, many approaches to RBF have not been set up with rigorous evaluation components. Indeed, in many cases when RBL has been a component of a larger project, information systems make it difficult to track the implementation of those components separate from the overall. As a result, a consensus around the overall strengths, weaknesses and impact of project focused RBF has yet to emerge.²³ Nonetheless, preliminary indications are encouraging. For example, CCT operations financed by the WB compare well to the total WB portfolio and there is considerable evidence that CCTs have improved the lives of poor people.²⁴ An analysis of SWAp project performance by the World Bank also showed indicators that compared favorably with the overall lending portfolio, with the share of commitments at risk and problem projects significantly lower. There is also some, if limited, evidence that OBA projects have been more effective and less costly than traditional projects in achieving immediate objectives, although OBA has not always addressed issues of scalability and sustainability. On the downside, however, there have been concerns about the effectiveness of IDB’s PDL instrument due mainly to the double burden of verifying eligible expenditures and

²² FAO, Investment Lending Platform, Sector Wide Approaches, 2018

²³ GPOBA and Results for Development (RforD): Situating OBA in the context of RBF in education, February 2016

²⁴ WBG A New Instrument to Advance Development Effectiveness: Program-for-Results Financing, December 2011

verifying development results and the fact that the results took too long to achieve; as a result, no new PDL operations have been approved since 2009.²⁵

III. IFIs and Program Focused RBF

8. Four IFIs have expanded their suite of lending instruments to respond to a broad set of demands from clients. Many client countries are implementing their own programs for development and poverty reduction rooted within the country's legal, policy, regulatory and institutional environments. They are asking DPs for finance and expertise to improve their programs' effectiveness and efficiency in achieving results. In considering how best to respond to these demands, all four IFIs felt that their existing project-based and policy-based lending instruments were inadequate and that a new instrument (building on and taking account of some of the innovations and experimentation with existing instruments) would enable them to better focus on institutional and system strengthening in addition to investment and policy support (see Box 1).²⁶
9. These IFIs have introduced a totally new program focused RBF

Box 1

The Missing Middle of IFI Instruments

Policy support operations: operations that support policy and institutional actions to achieve a country's overall development objectives and provide rapidly disbursing general budget support to help address development financing needs

Program support operations: operations that support government programs and institutional and system strengthening and that disburse against results

Project support operations: operations that support specific investment projects and disburse against specific expenditures and transactions

instrument. The WBG introduced the PforR instrument in 2012; the Asian Development Bank (ADB) introduced a new RBL instrument in 2013 with a six-year pilot phase; the Inter-American Development Bank (IDB) introduced a new loan based on results (LBR) instrument in 2016 also with a six-year pilot phase; and the African Development Bank (AfDB) introduced a new RBF instrument at the end of 2017. In all cases, Board approval of the introduction of the new instrument and associated policies and procedures was required. In the case of the World Bank, the PforR instrument has already emerged as a significant new lending instrument with new PforR operations approved in the current fiscal year expected to total around \$11 billion in commitments. Meanwhile in the ADB, expected future demand for the instrument has resulted in the Board raising the original 5% ceiling on RBL commitments to 10% even as the pilot phase is still on-going.

10. The specific features of these new lending instruments are very similar. Although different titles have been ascribed to these instruments, they have very similar features, namely:
 - Financing and helping strengthen borrowers' development programs with clearly defined results. These programs, comprising expenditures and

²⁵ See IDB Proposal to Establish the Bank's Sovereign Guaranteed Loan Based on Results – Revised Version, November 2016 for further discussion on the effectiveness of the PDL instrument.

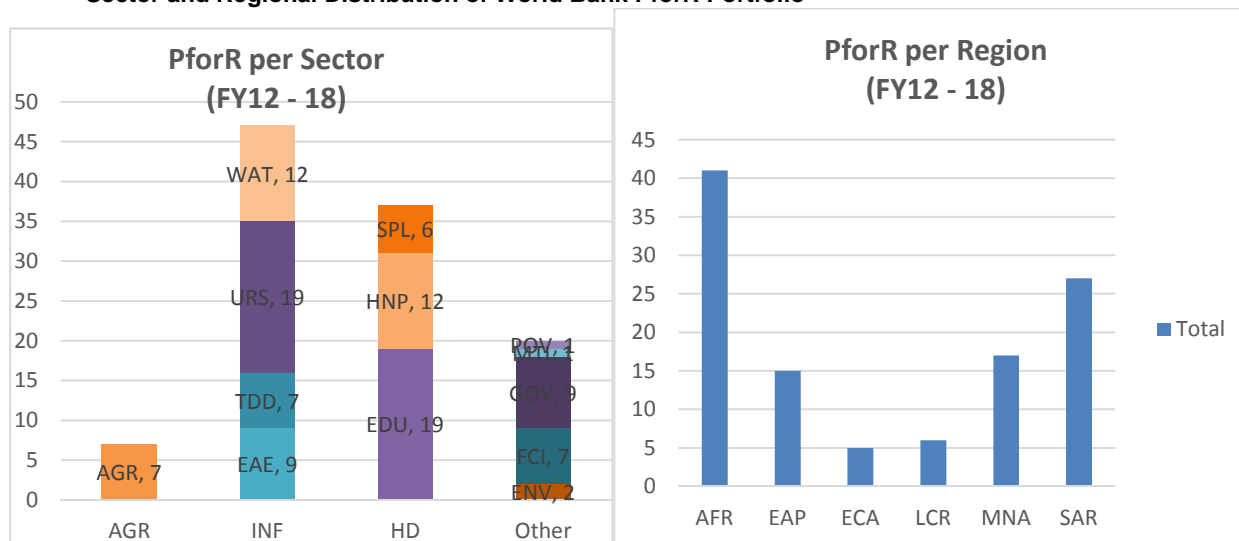
²⁶ The IDB structure is slightly different; IDB has two lending categories - an investment lending category and a policy-based lending category – and the LBR has been introduced as a new instrument under the investment lending category.

activities, can be ongoing or new, sectoral or sub-sectoral, and national or subnational programs, as well as community development programs.

- Disbursing upon achievement of results and performance indicators, not inputs. Disbursements are determined by achievement of monitorable and verifiable indicators, rather than by inputs.²⁷
 - Focusing on strengthening the institutional, governance, capacity, and systems that are essential to ensuring that the programs achieve their expected results and can be sustained. A priority area for both preparation and implementation support is to strengthen the capacity and systems of the institutions that implement the program, thereby enhancing development impact and sustainability.
 - Providing assurance that DP financing is used appropriately and that the environmental and social impacts of programs are adequately addressed. The program's fiduciary and environmental and social management systems need to be assessed and agreement reached with the borrower on any additional measures to provide the necessary assurances.
 - Enhancing the ability of development organizations to pool resources and focus directly on capacity building. DPs align their support around government-owned programs and are encouraged to co-finance a common program and coordinate their technical as well as financial support.
11. RBF through program focused operations has already been used across a range of sectors and countries. The WBG has approved the most operations to date (116 expected by end June 2018). Most of the operations have been in infrastructure and the social sectors, but the agriculture sector as well as other sectors are also making use of the instrument. The instrument has also been used by all regions and many countries, with the Africa and South Asia regions leading the way (see Figure 4). Both middle and low-income countries have made use of the instrument with two thirds of the operations this fiscal year being in low-income (IDA eligible) countries. In the case of the ADB initially it was the social sector that was keen to use RBL, but staff working in other sectors, such as energy, transport, and urban development are now also processing new RBL programs and a first RBL operation in the agriculture sector is under implementation. To date the ADB has approved 16 operations for both low and middle-income countries. IDB has also approved three LBR operations while the AfDB is just getting started.

²⁷ Disbursements finance the borrower's overall expenditure program rather than being linked to individual transactions for the purchase of works, goods and services.

Figure 4
Sector and Regional Distribution of World Bank PforR Portfolio



Source: World Bank database on PforR (2018).

12. It is still too early to be certain about the effectiveness and efficiency of these new instruments, but the early reviews are encouraging. In the case of the World Bank, the two-year review of the PforR instrument in March 2015 concluded that “the PforR instrument has been successfully rolled out across a broad range of countries and sectors, policy requirements have been met, and implementation for all but one of the approved operations is broadly on track”.²⁸ In June 2016, a report by the World Bank’s Independent Evaluation Group (IEG)²⁹ came to broadly similar conclusions - noting in particular that the structure of assessments had proven to be appropriate, that the results frameworks were reasonably coherent, that issues of ownership and partnership were being well addressed in program documents and that the management of risks was progressing well. That report also included recommendations, particularly with respect to strengthening the design of the results frameworks and DLIs, strengthening the design and monitoring of Program Action Plans (PAPs) and strengthening the monitoring and reporting of results. Since then two PforR operations have closed and were rated Satisfactory. An independent assessment of the Rwanda Agricultural Transformation PforR³⁰ has also provided some encouraging findings. In addition, the Independent Evaluation Department (IED) of the ADB has conducted a mid-term review of ADB’s pilot program for RBL³¹ and concluded that “the preliminary results of the RBL programs are promising and that the modality has significant potential to add value to ADB operations”.

IV. Lessons Learned and Practical Implications

13. Countries are making the shift to more results-based approaches. Many countries from different regions and at different income levels are seizing the opportunity to make their own projects and programs more results focused. This requires commitment on the part of Governments and other implementing agencies to work in a performance-based and results-focused manner, and to develop the new capacities needed for this shift. They are attracted to the concept that RBF should help increase the effectiveness of development assistance by: making

²⁸ World Bank Group: Program-for-Results: Two-Year Review, March 18, 2015.

²⁹ World Bank Independent Evaluation Group: PforR: Early Stage Assessment of the Process and Effects of a New Lending Instrument.

³⁰ Unique Review of Rwanda Agriculture Program for Results, December 2017.

³¹ Asian Development Bank Independent Evaluation Department: Results-Based Lending at the Asian Development Bank: An Early Assessment.

results more visible and drawing the attention of recipients to what really matters; ensuring that the needs for institutional, system and behavioral change are well aligned with the investments in hard infrastructure; ensuring that the interests of funders and recipients are well aligned to the welfare of beneficiaries; and incentivizing providers to deliver activities that more directly meet beneficiaries needs and improving accountability mechanisms. In this regard, it is important both that governments are clearly in the driver's seat with respect to the design of RBF approaches and programs and that both the overall results to be achieved and the specific DLIs are developed in a participatory manner with active engagement of all concerned stakeholders.

14. Employing an RBF approach requires significant upfront assessments. To determine if RBF is feasible in a given context, a rigorous assessment is needed of the country, sector and project situation to ascertain if there are clearly defined results to be achieved, what behavioral change is needed to achieve these results, and what actors need to be involved and incentivized. In the case of program focused RBF it is critical that these programs support Government designed programs and focus on institutional development and reform well beyond traditional investment projects. It is also necessary to carry out a careful assessment of the country's own systems in the given sector—fiduciary, governance, environmental and social-- in terms of performance, capacity and risks, and how these systems and capacities need to be strengthened to deliver broader programs and investments. Finally, coordination and co-financing with other DPs can be challenging, given differing operating modalities and timelines, the need to determine respective roles in the design and implementation of an operation etc. None of this is easy and, in some cases, may result in the design of RBF operations being more cumbersome and slower than for more standard project/investment operations. There are also cases (for example high value procurements or difficult environmental and social issues) where RBF is not appropriate and the use of the more a traditional project investment may be mandated by particular IFIs.
15. The challenges of disbursing against results should not be underestimated. Developing an RBF operation requires continuous discussion with Government counterparts on activity-output-outcome results chains, the selection of indicators and the payment structures which determine the flow of funds. It is also important to establish the approach to develop these results and indicators, for instance through government databases or more participatory approaches such as beneficiary surveys. This may be easier for some sectors than for others.³² For example, in education there is reasonably clear evidence on the "line of sight" from an input (of getting books into the hands of children) to the output (having children use the books) to the outcome (that the children can read). In other sectors, such as agriculture, the pathway to final outcomes is likely to be less certain. Indicators for disbursement also need to be clearly defined, along with the means for independent verification.³³ The use and mix of output and outcome indicators will depend on the ability to influence the results. Consideration also needs to be given to the balance between different types of indicators (outputs, intermediate outcomes, final outcomes) and the speed of disbursements. Financial

³² The DIE study suggests that "result- based approaches are easiest to implement if there is a good understanding of the results chain and an explicit theory of change for setting appropriate incentives", *Results-based Approaches in Agriculture: What is the Potential?* (2016).

³³ For example in the case of the WBG PforR instrument, the DLI verification protocol needs to include at a minimum: clear definition of the DLI and how it will be measured; objective, detailed definition of what is required to consider the DLI as achieved; indication of whether disbursements associated with the DLI will be scalable; definition of the data sources that will be used to measure the DLI's achievement, including reporting frequency; baseline data and expected timing of DLI achievement clearly established based on comparable data sources; name of the government agency or third-party entity that will be responsible for providing relevant data and for verifying achievement of the DLI; and indication of the independence of the verification agency/party; source: WBG PforR Interim Guidance Note to Staff on DLIs and Disbursement Arrangements, June 2012.

planning can be more challenging because of the inherent uncertainty about the results the implementing organization will be able to deliver and feasible mechanisms for disbursing against results need to be determined, including disbursement scalability (meaning financing proceeds proportional to the progress toward achieving a DLI) as a risk reduction mechanism. Adequate monitoring frameworks need to be put in place and to include collection of baseline data of sufficient quality.

16. RBF requires clear policies and guidance as well as the capacity development of managers and staff in IFIs. This is particularly important in the case of more program focused RBF where the need for new operational policies and procedures has been most clearly established. The two-year review of the World Bank PforR instrument also noted that there was a clear need for more training and knowledge sharing and enhanced understanding of the instrument among managers as well as staff, including more cross-team learning. In this regard, it is critical to develop competencies to undertake assessments of country systems, including assessment of relevant technical systems as well as fiduciary, environmental and social, and broader governance systems. Competencies in the development of results frameworks and broader monitoring and evaluation systems as well as in the design and verification of specific DLIs are also essential. The IED review of the ADB's RBL instrument also emphasized the importance of additional capacity development efforts and focused on: the determination of the appropriate context for deploying the instrument, program soundness assessment, DLI selection, results frameworks, monitoring and evaluation assessments, independent verification, design and monitoring of PAPs, and program fiduciary assessments.

V. Observations on Agriculture Related RBF

17. RBF has had relatively limited, but growing, application to date in the agriculture sector. A 2017 scan of development programs in the agriculture sector that are utilizing RBF approaches³⁴ focused in particular on operations financed under the WB PforR program and the multi-donor AgResults program. Four agricultural PforRs are now under implementation (in Rwanda, Morocco, Vietnam and Punjab) and seven more are in various stages of preparation³⁵ (see Box 2). The ADB is now supporting the Government of Indonesia to implement its first RBL operation in the agriculture sector.³⁶ AgResults has pilot projects in Zambia, Kenya and Nigeria³⁷ that provide results-based economic incentives to competing private actors to develop and ensure the uptake of new agricultural technologies. Recently GPOBA approved its first operation in the agriculture sector, for irrigation systems for small scale farmers in Burkina-Faso. The 2017 scan of RBF approaches in agriculture also noted that there is a central to local government grant program in China to support irrigation in Hebei province, as well as a development impact bond (DIB) in Peru focusing on sustainable cocoa and coffee production by indigenous people. In addition, there are examples of RBF components of otherwise more traditional agricultural investment projects, including components that feature performance-based contracts.
18. Several factors specific to the agricultural sector pose challenges for RBF. In particular agricultural outcomes (such as production levels or smallholder

³⁴ Instiglio, Results-Based Financing in Agriculture and Land Administration, 2017.

³⁵ Rwanda Transformation of Agriculture Sector Program, Vietnam National Targeted Programs Support, Punjab Agricultural and Rural Transformation, and Morocco Strengthening Agri-Food Value Chains.

³⁶ Indonesia Integrated Participatory Development and Management of Irrigation Program is now under implementation.

³⁷ AgResults is a multi-donor initiative which provides incentives for high impact ag innovations in research and delivery to promote global food security, health nutrition and benefit smallholder farmer. "Launched in 2010 to overcome market failures impeding the establishment of sustainable markets for developmentally beneficial agriculture innovations by offering results-based economic incentives ("pull financing") to competing private actors to develop and ensure the uptake of new agriculture technologies".

income from agricultural production) are highly variable over time, highly context specific and subject to external factors such as climate variability and changes in world market prices and final outcomes may take many years to achieve. In addition, there are a variety of actors in the agricultural sector—both public, non-profit and private—with a complex web of incentives. Because RBF is predicated on a good understanding of the results chain, developing financial incentives to change the behavior of specific stakeholders can be more challenging in the agricultural sector relative to social sectors (which focus on the provision of a social service to a targeted beneficiary group). This is largely because agriculture is a productive sector (not a public service) and identifying the behavior change needed by private actors to cause specific results, in the broader context of private and market forces, is very context specific. Measurement is also a key challenge. When RBF is financing outcomes, such as changes in productivity, these results will need to be based on longer term trends, and the RBF will need to support a longer-term effort. There is also considerable potential for measurement error in the agricultural sector: among other challenges, rural populations can be hard to measure, land boundaries can be ill-defined, and units of measure are often not standardized. All of these factors make agriculture a challenging sector for RBF and reinforce the importance of considering the full results chain and focusing financial incentives and disbursements as much if not more on some of the output and intermediate outcome indicators, including those that emphasize institutional and system strengthening and reform.

Box 2

Areas of Focus for Agriculture RBF

Program focused RBF highlights institutional change, reform and investment: Agriculture-specific PforRs and other program focused RBF address institutional and system strengthening across a range of agricultural services including research and extension, irrigation development, land management, farmer organizations, marketing, financial services as well as issues of agricultural planning, management, regulation, monitoring and evaluation. PforRs focusing on broader issues of rural development and poverty reduction also include such components in addition to a strong emphasis on infrastructure development and in some cases the provision of other social services.

Project focused RBF by contrast often targets a specific beneficiary group. Examples include:

- *Subsidies paid to particular groups of farmers that successfully implement investments in land management and irrigation*
- *Performance based grants to producer cooperatives and SMEs with business plans for market development that have been approved and obtained financing*
- *Performance based agreements with financial institutions with disbursements linked to jointly identified results with respect to outreach to particular groups of farmers, quality of portfolio etc*
- *Economic incentives to competing private actors for the development adoption of new agricultural technologies.*

19. There are some areas in the agriculture sector with potential for successful RBF support (see box 2). First, it will likely be easier to design RBF to ensure output results related to the provision of public services to farmers, such as agricultural extension services (focusing on e.g., market information, or business planning assistance) and infrastructure services (such as roads, ports, irrigation, water, energy, market platforms). Second, direct support to farmers tying financing with the expected outcome of increased productivity or income will be more difficult, as there are many factors that can affect these outcomes. Providing incentives for e.g. increased farmer utilization of inputs such as seeds, fertilizer or finance may or may not have the intended effect on increased productivity or incomes, unless there is clear evidence to support this in a given context. There may, however, be potential to provide RBF to farmers if the expected behavioral change is well-understood and clearly tied to the outcome--for instance, incentive programs for farmers to change crop production to less water-intensive crops in drought-prone areas, or incentives for farmers to relocate production areas in flood prone zones. Third, there is significant potential to provide more programmatic RBF support at central, provincial and local

government levels for policy reform and institutional development in a broad swath of areas including property rights, land use planning, irrigation management, agricultural extension and research, disease and pest management, production subsidies etc. This more programmatic support can be coupled with physical investments as part of a broader government expenditure program such as those supported by WB PforRs in agriculture.