

Cote du document: TFWG 2018/4/W.P.4  
Point de l'ordre du jour: 4  
Date: 24 août 2018  
Distribution: Publique  
Original: Anglais

**F**



Investir dans les populations rurales

## **Cadre de transition du FIDA – Document provisoire**

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

#### Responsables:

#### Questions techniques:

##### **Ruth Farrant**

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

##### **Lisandro Martin**

Directeur de la Division Afrique de l'Ouest et du Centre  
Directeur par intérim de la Division des politiques  
et des résultats opérationnels  
téléphone: +39 06 5459 2388  
courriel: lisandro.martin@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 — Quatrième réunion  
Rome, 20 septembre 2018

---

Pour: **Examen**

Cote du document: EB 2018/125/R.xx  
Point de l'ordre du jour: xx  
Date: 2018  
Distribution: Publique  
Original: Anglais

**F**



Investir dans les populations rurales

## **Cadre de transition du FIDA – Document provisoire**

### **Note pour les représentants au Conseil d'administration**

#### Responsables:

#### Questions techniques:

**Ruth Farrant**

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

**Lisandro Martin**

Directeur de la Division Afrique de l'Ouest et du Centre  
Directeur par intérim de la Division des politiques  
et des résultats opérationnels  
téléphone: +39 06 5459 2388  
courriel: lisandro.martin@ifad.org

#### Transmission des documents:

**Deirdre McGrenra**

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

Conseil d'administration — Cent vingt-cinquième session  
Rome, 12-13 décembre 2018

---

Pour: **Approbation**

## Table des matières

<b>Sigles et acronymes</b>	<b>i</b>
<b>Résumé</b>	<b>iii</b>
<b>I. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>II. L'expérience des transitions</b>	<b>2</b>
<b>III. Définir les transitions</b>	<b>3</b>
<b>IV. Gérer les transitions</b>	<b>3</b>
Les 10 éléments du cadre de transition du FIDA	3-11

## Sigles et acronymes

COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
CSST	Coopération Sud-Sud et triangulaire
IDA	Association internationale de développement
IFI	Institution financière internationale
PFR	Pays à faible revenu
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PRITI	Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure
PRITS	Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure
RNB	Revenu national brut
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance
TFWG	Groupe de travail sur le cadre de transition

## Résumé

1. Dans le domaine du développement, on désigne par "transition d'un pays" le processus par lequel le revenu national brut par habitant (RNB par habitant) d'un pays dépasse le seuil de passage du statut de pays à faible revenu (PFR) à celui de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, de pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS), et de pays à revenu élevé. Ces classifications de la Banque mondiale<sup>1</sup> sont généralement appliquées par toutes les autres institutions financières internationales. Outre le RNB par habitant, la solvabilité est le deuxième critère utilisé pour déterminer les conditions de financement appliquées à un pays. L'augmentation des revenus, accompagnée d'une meilleure solvabilité, conduit un pays à effectuer une transition vers des conditions de financement moins favorables.
2. Bien que le RNB par habitant et la solvabilité demeurent les mesures le plus largement acceptées à propos de la transition – et il est important, du point de vue de la comparabilité et de la transparence, que le FIDA applique la même définition – il est aussi largement reconnu que ces critères ne suffisent pas à rendre compte des défis uniques que rencontre chaque pays dans son développement, et de ses capacités à faire face à ces défis. La concertation entre le pays en transition et la direction du FIDA est essentielle, et la flexibilité est limitée à des circonstances exceptionnelles (approuvées par le Conseil d'administration).
3. Alors que le ~~pourcentage~~ nombre de PFR est en baisse et que celui des PRITS augmente, ces classifications masquent des différences significatives entre les pays puisque les trajectoires de transition ne sont ni linéaires ni stables dans le temps. ~~Le FIDA a réagi à ces transitions en adaptant ses conditions de financement et la part de ses ressources dans une proportion inverse au RNB par habitant. Il a été convenu, lors des consultations sur la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11), que le FIDA devrait cibler les populations les plus pauvres et les pays les plus pauvres.~~ Compte tenu toutefois de la diversité croissante des contextes nationaux et reflétant le principe d'universalité, le FIDA reconnaît la nécessité de s'engager de manière plus différenciée aux côtés des pays emprunteurs. Cette différenciation est essentielle pour répondre aux besoins spécifiques des pays, demeurer un partenaire pertinent et assurer une diffusion efficace des enseignements tirés. Prenant acte du fait que les ressources du FIDA ne suffiront pas à elles seules à répondre à tous les besoins, l'évolution du modèle opérationnel du FIDA lui permettra d'être plus réactif et d'offrir plus de valeur à ses parties prenantes.
- ~~4. Le cadre de transition du FIDA propose dix éléments concrets pour une gestion plus efficace des transitions: i) mieux comprendre les moteurs des transitions par le biais d'évaluations nationales plus approfondies axées sur les tendances à moyen terme; ii) renforcer la réponse du FIDA aux transitions en élargissant ses offres financières et opérationnelles; iii) apprécier la diversité des capacités des pays à contribuer à leur propre développement par la mobilisation des ressources nationales et accélérer la mobilisation de ressources supplémentaires; et iv) accroître la coordination avec les pays emprunteurs et les donateurs pour une réponse plus efficace à la transition. Tous ces éléments concrets soutiennent les principes de **prévisibilité**, de **transparence** et de **durabilité**.~~
4. Le cadre de transition du FIDA figure parmi les engagements de FIDA11 et constitue un pilier essentiel du nouveau modèle opérationnel pour FIDA11, qui adapte les opérations entreprises à l'appui des demandes et des besoins des emprunteurs par le biais d'un cadre opérationnel et financier évolutif, et d'une trousse à outils associée. Ce modèle opérationnel à deux volets – combinant le cadre de transition du FIDA et une décentralisation accrue – améliorera considérablement l'efficacité, la réactivité et l'attractivité pour les parties

<sup>1</sup> Voir <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries>

prenantes. Grâce à ce modèle opérationnel, le FIDA se rapprochera du contexte national et des partenaires du développement, rendant possible une détermination précoce de l'évolution des conditions pour réorienter les stratégies vers des solutions de développement optimales, tout en garantissant la viabilité financière.

5. Le cadre de transition du FIDA ne constitue pas une politique autonome, pas plus qu'un document prescriptif. Il continuera à évoluer en même temps que les capacités du FIDA et des pays emprunteurs et de l'environnement. Il englobe, pour gérer plus efficacement les transitions, les dix éléments concrets suivants qui soutiennent tous les principes de prévisibilité, de transparence et de durabilité.
6. Il convient de noter que certains de ces éléments contiennent des références à des thèmes à propos desquels l'élaboration des politiques et/ou des procédures connexes pourrait démarrer ou se poursuivre en 2019 et au-delà, dans le cadre des organes directeurs du FIDA, comme indiqué en italiques ci-après. Il est probable, par conséquent, que le cadre de transition sera ultérieurement actualisé au terme des procédures régulières. Ces éléments ont été inclus afin de donner une représentation plus complète du cadre de transition en bonne et due forme du FIDA attendu, une fois que les réformes approuvées pour FIDA11 auront été réalisées:
  - i) Les emprunteurs effectueront leur transition d'une étape à une autre sur la base de leur **RNB par habitant et leur solvabilité** (*approuvé par le Conseil d'administration en février 2018 dans la Phase I du cadre de transition*).
  - ii) Les emprunteurs bénéficieront des périodes d'introduction progressive des nouvelles conditions et de suppression des anciennes pour harmoniser leurs transitions vers des conditions de prêts durcies (*paragraphe 7 i) du mandat du Groupe de travail sur le cadre de transition (TFWG); sera approuvé avec ce document*).
  - iii) Les emprunteurs et la direction élaboreront conjointement, pour chaque pays, des **stratégies de transition** à moyen terme qui déterminent la combinaison la plus appropriée d'appuis du FIDA (*paragraphe 7 iv) du mandat du TFWG; la version révisée des procédures relatives au Programme d'options stratégiques pour le pays sera présentée pour examen au Conseil d'administration en décembre 2018*).
  - iv) Les emprunteurs auront accès à un **éventail plus diversifié** de produits de prêts et hors prêts du FIDA convenant à leurs capacités internes croissantes, à leurs besoins diversifiés et à leurs contextes spécifiques (*paragraphe 7 iii) du mandat du TFWG; des produits seront régulièrement élaborés et mis en service; certains produits sont déjà en cours d'élaboration comme les prêts axés sur les résultats et les opérations régionales*).
  - v) Les emprunteurs auront de plus en plus recours à la **mobilisation des ressources nationales** pour la transformation du monde rural, et le FIDA apportera un complément à ces efforts pour soutenir les transitions (*paragraphe 7 ii) du mandat du TFWG; une stratégie et un plan d'action seront entérinés par le TFWG en 2018 et examinés par le Conseil en décembre 2018*).
  - vi) Dans le cadre de leurs propres stratégies de transition, les emprunteurs **peuvent choisir de ne pas faire appel** aux ressources financières du FIDA; si on lui en fait la demande, le FIDA adaptera son appui en utilisant d'autres formes d'aide au développement (*mise au point à poursuivre après la Phase II, conformément au paragraphe 8 du mandat du TFWG*).
  - vii) Le FIDA réajustera son **allocation de ressources** à mesure que les pays effectuent leur transition, et réalisera des ajustements proactifs à ces mécanismes afin de prendre en compte les changements des besoins des emprunteurs et leur composition (*mise au point à poursuivre après la Phase II, conformément au paragraphe 8 du mandat du TFWG*).

- viii) La direction continuera à améliorer **l'architecture financière du FIDA et les pratiques en matière de gestion du risque** afin d'élargir sa trousse à outils et d'accroître les ressources disponibles pour tous les emprunteurs (actualisation des modalités de financement conformément au paragraphe 22 du document EB 2017/122/R.34/Rev.1, mise au point d'autres thèmes à poursuivre après la Phase II, conformément au paragraphe 8 du mandat du TFWG).
- ix) Le FIDA **coordonnera son approche** pour faire en sorte que son appui à la transition soit aligné sur les approches plus générales des transitions des États membres et des partenaires (par le biais d'une équipe spéciale interdépartementale sur la transition et d'une coordination accrue avec d'autres partenaires du développement, mentionnés dans les paragraphes 20 et 21 du document EB2017/122/R.34/Rev.1, en cours).
- x) La direction rendra compte **des enseignements tirés de la mise en œuvre de ce cadre de transition du FIDA dans son examen à mi-parcours de FIDA11** (l'équipe spéciale interdépartementale sur la transition sera mise en place en 2018, comme indiqué au paragraphe 20 du document EB 2017/122/R.34/Rev.1, et rendra compte par le biais de l'examen à mi-parcours).

## Recommandation pour approbation

Le Conseil d'administration est invité à approuver ce cadre de transition du FIDA, tel qu'il figure aux paragraphes 1 à 31.

## Cadre de transition du FIDA

### I. Introduction

1. Pendant la Consultation sur la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11), les membres ont demandé à la direction d'élaborer un cadre de transition à titre d'élément complémentaire essentiel au mouvement d'évolution de l'architecture financière du FIDA et au modèle opérationnel amélioré associé à FIDA11. ~~Le cadre proposé s'appuie sur des recherches et sur l'expérience et, bien qu'inspiré par les pratiques en vigueur dans d'autres institutions financières internationales (IFI), il est adapté au mandat du FIDA.~~
2. L'objectif principal du cadre de transition du FIDA est de garantir aux emprunteurs une transition harmonieuse, prévisible, durable et équitable, en leur offrant un appui dans le cadre d'activités de prêts et hors prêts, à mesure que les pays deviennent plus riches et peuvent avoir accès à des formes de financement nationales ou autres, comme convenu dans le Programme d'action d'Addis-Abeba adopté à la Troisième conférence internationale sur le financement du développement. ~~Comme l'ont déjà fait d'autres IFI,~~ Le FIDA doit s'adapter à l'évolution du contexte mondial. Il doit donc améliorer et élargir la gamme de ses produits de prêts et hors prêts et financiers, et faire l'objet d'une transformation opérationnelle et financière à long terme, base d'une diversification et d'un impact accrus.
3. L'appui du FIDA est conçu pour contribuer à une transformation inclusive et durable du monde rural, appuyer les propres plans de développement des pays, et faire en sorte que, dans leur développement, ces pays ne laissent pour compte aucun des habitants de leurs zones rurales. L'analyse empirique contenue dans le Rapport 2016 sur le développement rural montre que si les pays n'agissent pas de manière proactive durant leurs transitions, les populations rurales pauvres seront en effet laissées pour compte. La transformation inclusive du monde rural n'intervient pas de façon automatique, et il faut la faciliter.
4. Pour y parvenir, le FIDA doit offrir à ses États membres des ressources tant financières que non financières; chaque type de ressource produit des résultats différents dans différents contextes nationaux. Le FIDA reconnaît qu'adapter spécialement le point focal de ses investissements et la gamme des produits et des conditions de financement qu'il propose peut faire une différence significative en termes d'impact et d'efficacité en matière de développement.
5. À mesure que les pays atteignent des niveaux de revenu plus élevés, l'importance de l'agriculture dans l'économie nationale tend à diminuer. En fait, il existe une forte corrélation inverse entre la part de l'agriculture dans le produit intérieur brut et le produit intérieur brut par habitant<sup>2</sup>. Les transitions entraînent une diminution progressive du financement de base du FIDA, mais elles devraient être accompagnées par des activités hors prêts. Réduire la pauvreté rurale exige plus que de l'argent: le Fonds peut aider les emprunteurs à élaborer des stratégies pour

<sup>2</sup> D. Cervantes-Godoy et J. Brooks, "Smallholder Adjustment in Middle-Income Countries: Issues and Policy Responses", *Food, Agriculture and Fisheries Working Paper No. 12* (Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) 2008), doi:10.1787/228583166164.

analyser et cibler la pauvreté rurale en utilisant les investissements et la combinaison d'instruments les plus stratégiques. Le défi consiste à ne plus penser l'appui du FIDA comme un simple financement, mais à envisager le FIDA comme un partenaire stratégique s'appuyant sur des instruments et des conseils d'ordre plus général, comme proposé dans le modèle opérationnel pour FIDA11.

- ~~6. Une fois que la structure financière du FIDA et les produits correspondants auront été renforcés et élargis, le Fonds disposera de tous les éléments nécessaires pour un cadre de transition en bonne et due forme.~~

## II. L'expérience des transitions

6. Il y a vingt ans, 90% des pauvres de la planète vivaient dans des pays à faible revenu (PFR). Aujourd'hui, ces pays ne représentent plus que 28%, mais les écarts à combler dans ces pays pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) sont disproportionnés. Les PFR continuent d'être les principaux bénéficiaires des services du FIDA, représentant près de 40% de ses opérations en cours. La transformation des pays qui se trouvaient dans la catégorie des PFR, d'abord en pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) puis en pays à revenu intermédiaire (PRI), s'est accélérée au cours de ces 20 dernières années. Les trois quarts des pauvres du monde – en particulier les ruraux – vivent dans ces pays. La réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 – et la contribution du FIDA à ce programme – dépend de la capacité du FIDA à répondre aux besoins des PRITI et des PFR, et représente 88% des résultats attendus de FIDA11 conformément à l'engagement pris au titre de FIDA11 de consacrer 90% des ressources de base aux PRITI et aux PFR, et conformément à la décision selon laquelle des investissements du FIDA cibleront les personnes les plus pauvres et les pays les plus pauvres.
7. Les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS), qui constituent le groupe le plus hétérogène, abritent environ 22% des personnes extrêmement pauvres de la planète; le nombre de pays classés comme PRITS est en augmentation. Les pays classés dans cette catégorie vont des petits États insulaires à des grandes économies comme la Chine, le Brésil et le Mexique. Les données indiquent toutefois que, dans de nombreuses dimensions non liées au revenu, les poches de pauvreté dans certains PRITS sont aussi sévères que dans les PFR. En outre, nombre de ces pays connaissent le "piège du revenu intermédiaire" – qui apparaît lorsque la croissance ralentit après avoir atteint le statut de pays à revenu intermédiaire. La transition vers le statut de pays à revenu élevé s'étend souvent sur des décennies. Selon les estimations de la Banque mondiale, seulement 13 des 101 PRI de 1960 avaient rejoint, en 2008, la catégorie des pays à revenu élevé. Il y a là un enseignement important pour la mise en place d'un cadre de transition axé sur le développement durable. En termes d'emprunteurs du FIDA, le nombre des PFR a diminué au cours des périodes de FIDA9 et FIDA10, passant de 28 à 24, celui des PRITI a augmenté, passant de 32 à 34 tandis que le nombre des PRITS restait inchangé à 25, et que celui des pays à revenu élevé passait de un à trois.

## III. Définir les transitions

8. Pour le FIDA, la "transition" désigne le processus par lequel le revenu national brut par habitant (RNB par habitant) et la solvabilité d'un pays admis à bénéficier de prêts du FIDA atteignent le seuil à partir duquel le financement qu'il recevra sera octroyé aux conditions du marché. Le recul est le terme employé pour décrire le processus inverse dans lequel, en raison d'une diminution de son revenu national brut par habitant et de sa solvabilité, un pays remplit les conditions pour bénéficier d'un financement à des conditions plus favorables.

9. La direction reconnaît que les classifications fondées uniquement sur le RNB par habitant ne rendent pleinement compte ni des défis uniques que rencontre chaque pays dans son développement, ni de ses capacités à faire face à ces défis. Le FIDA prend en considération ces questions ~~lors de l'allocation des ressources destinées aux projets dans son~~ Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP), par le biais d'indicateurs comme l'indice de vulnérabilité du FIDA, et lors de l'analyse du contexte d'un pays dans le cadre du processus de programmation pour le pays. Toutefois, bien qu'imparfait, le RNB par habitant demeure, dans toutes les institutions financières internationales (IFI), la mesure la plus robuste de la transition d'un statut de développement à un autre.
- ~~10. Lors de la réforme du système d'allocation fondé sur la performance (SAFP), on a évalué une large gamme d'indicateurs comme substituts possibles du RNB par habitant, allant des indicateurs de développement humain à la vulnérabilité au changement climatique et à la mobilisation des ressources nationales. Alors que ces indicateurs de substitution peuvent servir de complément au RNB par habitant — par exemple l'indice de vulnérabilité du FIDA (IVF) — et peuvent avoir un degré élevé de corrélation, ils ne peuvent pas s'y substituer. Bien qu'imparfait, le RNB par habitant demeure, dans toutes les IFI, la mesure la plus robuste de la transition d'un statut de développement à un autre.~~
10. Pour refléter les dimensions multiples de la transition, le FIDA a révisé son SAFP afin qu'il corresponde davantage aux transitions du développement rural de ses emprunteurs. Il a également modifié le processus visant à durcir les conditions auxquelles les emprunteurs peuvent avoir accès aux ressources du FIDA, pour adopter une approche plus prévisible un second changement important. ~~Par le passé, les conditions de prêt étaient révisées chaque année, sans aucune orientation accompagnant le changement, créant ainsi une situation d'incertitude.~~ Avec la croissance du RNB par habitant, les États membres sont devenus plus sophistiqués dans les demandes adressées au FIDA, qui concernent des services et des options plus diversifiés. Bien que la transition constitue une étape positive, il existe à la fois, dans la gestion de la transition d'un pays, des défis et des possibilités qui exigent un affinement de l'approche et options du FIDA.

#### IV. Gérer les transitions

11. Un cadre de transition est conçu pour offrir aux emprunteurs plus de souplesse et de clarté dans l'utilisation des produits du FIDA – facilitant ainsi la mise en œuvre de leurs propres stratégies de transition. L'élaboration et la mise en œuvre de ce cadre exige une série d'adaptations institutionnelles destinées à donner au FIDA une plus forte capacité opérationnelle et financière pour son appui aux pays dans leur transition vers le développement, spécialement dans le secteur rural.
12. Ce cadre repose sur les trois principes suivants:
- La **prévisibilité** est le principe fondamental du cadre de transition du FIDA. Les transitions doivent être prévisibles afin de garantir la durabilité et doivent suivre des règles claires et transparentes. La fourniture par le FIDA de prêts et de dons aux pays est prévisible lorsque les emprunteurs sont assurés des montants, du moment et de la tarification des ressources qui leur sont allouées. Le FIDA peut garantir des conditions de financement plus prévisibles en appliquant de nouvelles conditions de financement sur un cycle de reconstitution plutôt que sur une base annuelle, et en introduisant une période d'introduction progressive des nouvelles conditions en même temps que des réajustements périodiques de l'allocation des ressources.
  - La **durabilité** des transitions nécessite des approches différenciées ayant des effets durables limitant la probabilité de renversements. Complexe et multidimensionnelle, la situation de chaque pays est influencée par de nombreux facteurs financiers, économiques et sociaux, ainsi que par des

facteurs et des chocs exogènes. À mesure que ces circonstances évoluent, un éventail plus large de produits de prêt et hors prêts augmentera la durabilité des interventions du FIDA au-delà de la durée d'un seul projet. La mobilisation des ressources nationales et internationales constitue également un moyen d'assurer la complémentarité des interventions. Avant tout, une forte appropriation des projets et des programmes par le gouvernement sera essentielle pour assurer la durabilité. Comme indiqué dans le Rapport de la Consultation sur FIDA11, la durabilité financière du FIDA est aussi un principe fondamental à prendre en compte dans la feuille de route relative à la stratégie financière du FIDA et à l'élaboration d'un appui en termes d'activités de prêts et hors prêts.

- La **transparence** est peut-être, parmi tous les éléments qui constituent une culture des résultats, le plus porteur de changement. La transparence exige une meilleure qualité des données, une utilisation juste, équitable et plus efficiente des ressources, un suivi attentif, un plus grand respect des politiques, et une analyse comparative<sup>3</sup>. Un financement transparent, conforme aux normes formulées dans l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide, suppose que les partenaires du développement et les emprunteurs emploient des critères objectifs pour l'allocation des ressources et publient en temps voulu des informations facilement accessibles.
13. Le FIDA doit faire face, dans l'établissement et la mise en œuvre de son cadre de transition, à une série de compromis et de tensions. Il dispose de ressources limitées pour aider ses États membres à promouvoir une transformation durable et inclusive du monde rural, tandis que sa capacité institutionnelle limite le nombre de nouvelles fonctions qu'il peut assumer efficacement. Une stratégie essentielle d'atténuation impliquera la définition de priorités – déterminer les questions les plus importantes à traiter – et la proportionnalité – s'assurer que les initiatives entreprises par le biais du cadre de transition reflètent l'échelle et le créneau d'intervention du FIDA.
14. Le cadre de transition du FIDA propose les moyens suivants pour gérer plus efficacement les transitions: i) mieux comprendre les moteurs des transitions par le biais d'évaluations nationales plus approfondies axées sur les tendances à moyen terme; ii) renforcer la réponse du FIDA aux transitions en élargissant ses offres financières et opérationnelles; iii) apprécier la diversité des capacités des pays à contribuer à leur propre développement par la mobilisation des ressources nationales et accélérer la mobilisation de ressources additionnelles; et iv) accroître la coordination avec les pays emprunteurs et les donateurs pour une réponse plus efficace à la transition. Le cadre est envisagé comme un ensemble de dix éléments concrets, tous appuyant les principes de **prévisibilité, de transparence et de durabilité.**
- i) Les emprunteurs effectueront leur transition d'une étape à une autre sur la base de leur RNB par habitant et leur solvabilité.**
15. Les transitions des pays sont fondées sur deux critères la capacité d'autofinancement du développement. Le FIDA et d'autres IFI utilisent, à cet effet, deux critères: le RNB par habitant et la solvabilité. Le RNB par habitant est le principal critère de détermination des conditions de financement du FIDA, également adopté par l'Association internationale de développement (IDA) et d'autres IFI. Le FIDA a aussi retenu le critère de solvabilité élaboré par le Fonds monétaire international. Les transitions ne peuvent toutefois pas être uniquement régies par des formules mathématiques. La direction accorde une attention particulière aux pays qui se rapprochent de l'admissibilité à la fin de chaque période de reconstitution afin que les discussions avec les emprunteurs et les

<sup>3</sup> Comité d'aide au développement : *Aid Predictability – Synthesis of Findings and Good Practices* (octobre 2011).

autres parties prenantes puissent être utiles et opportunes. Étant donné qu'il est important d'assurer un accès transparent, juste et équitable à tous les emprunteurs sur une base régulière, la flexibilité est limitée à des circonstances exceptionnelles (approuvées au cas par cas par le Conseil d'administration).

16. Tout en élaborant une approche spécialement adaptée pour répondre aux besoins spécifiques des pays pendant la période de transition, la direction utilisera des variables objectives apportant un complément au RNB par habitant pour évaluer la situation d'ensemble des pays sur le plan du développement. On peut citer parmi ces variables:

- l'indice de vulnérabilité du FIDA;
- l'évaluation de la performance du secteur rural, y compris en utilisant les indicateurs macroéconomiques;
- les mesures de la diffusion de la pauvreté rurale;
- les recettes fiscales et les dépenses publiques consacrées au développement rural; et
- la variable "performance du portefeuille et décaissements" – qui donne une indication de l'utilisation des précédentes ressources fournies par le FIDA.

**ii) Les emprunteurs bénéficieront des périodes d'introduction progressive des nouvelles conditions et de suppression des anciennes pour harmoniser leurs transitions vers des conditions de prêts durcies.**

17. Les transitions s'étendent généralement sur plusieurs années, voire sur plusieurs décennies. La récente modification des Principes et critères applicables au financement du FIDA prévoit une planification plus prévisible et plus transparente, étant donné que les conditions de financement relatives à chaque pays sont révisées une fois au cours de chaque cycle de reconstitution. Le processus de transition dans les conditions de financement du FIDA, qui consiste à introduire progressivement des conditions moins favorables, rend plus harmonieuse la transition des pays vers un statut de pays à revenu plus élevé. Il contribue également à faire en sorte que les emprunteurs aient la capacité adéquate pour absorber les ressources. En outre, ce processus permettra la stabilisation des changements marginaux du critère de base (c'est-à-dire le revenu national) avant la révision des conditions de financement.
18. Dans le cas des pays connaissant un recul, la question sera normalement abordée une fois par an pour aider les gouvernements à en atténuer la cause, à moins qu'une application plus rapide ne soit nécessaire. Le programme de transition devrait favoriser la réalisation des conditions nécessaires pour que les emprunteurs retrouvent dès que possible leur précédent statut.

**iii) Les emprunteurs et la direction élaboreront conjointement, pour chaque pays, des stratégies de transition à moyen terme qui déterminent la combinaison la plus appropriée d'appuis du FIDA.**

19. Les transitions sont des processus à moyen terme ou à long terme qui doivent être soigneusement planifiés et dotés de ressources adéquates. Les programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) du FIDA constituent la base à partir de laquelle renforcer l'impact des politiques et des programmes de développement du gouvernement dans le secteur rural, et les interventions du FIDA. Les orientations relatives au COSOP ont été actualisées et joueront un rôle central dans l'élaboration de la stratégie à moyen terme mise en œuvre par le FIDA pour répondre avec souplesse – mais de façon prévisible – aux besoins de développement de chaque pays. Cette stratégie est un outil important permettant de proposer un ensemble cohérent d'interventions, de prévoir les résultats attendus et les risques potentiels, et de concevoir des mesures d'atténuation.

L'évaluation du pays inclura un ensemble de variables axées sur les conditions macroéconomiques, les secteurs agricole et rural, la pauvreté rurale, le cadre d'action des pouvoirs publics et le contexte institutionnel – toutes visant à prendre en compte les diverses dimensions du pays et permettant une détermination précoce des événements susceptibles de déclencher la transition du pays.

20. Les COSOP deviendront des documents de gestion évolutifs par le biais desquels les interventions seront adaptées à mesure que changent les conditions du pays. À mi-parcours – ou plus souvent si les circonstances l'exigent – les COSOP feront l'objet d'un examen en vue d'une réévaluation des besoins, des priorités, des solutions et des stratégies sur lesquels sont fondés les COSOP. Ces examens porteront sur les facteurs internes et externes influençant l'engagement actuel du pays. Ils peuvent formuler une recommandation d'ajustement des instruments et des outils pour une utilisation souple des ressources, comme la restructuration pour optimiser l'impact en matière de développement. Le FIDA collaborera avec d'autres IFI et agences bilatérales pour assurer une approche coordonnée, en particulier en cas d'arriérés prolongés, de fragilité et dans les petits États.

**iv) Les emprunteurs auront accès à un éventail plus diversifié de produits de prêts et hors prêts du FIDA convenant à leurs capacités internes croissantes, à leurs besoins diversifiés et à leurs contextes spécifiques.**

21. Un cadre de transition durable ~~qui prenne en compte la diversité croissante des contextes nationaux~~ suppose une diversification des instruments de prêt et hors-prêt du FIDA afin qu'il puisse adapter spécialement son appui à chaque État membre, comme le reconnaît le modèle opérationnel renforcé pour FIDA11. ~~D'autres IFI offrent une importante souplesse grâce à une gamme de produits et de structures de tarification.~~ S'appuyant sur une évaluation de la demande et une analyse solide, la Direction lancera, à titre pilote, de nouveaux produits durant la période de FIDA11, ce qui lui permettra de conserver son avantage comparatif et son orientation stratégique. Cette offre plus diversifiée donnera au FIDA les moyens d'étendre son rôle dans divers domaines:
- **Prêts axés sur les résultats.** L'évaluation au niveau de l'institution de l'architecture financière du FIDA a montré que les clients sont fortement demandeurs d'un instrument axé sur les résultats. Ce type d'instrument peut renforcer la focalisation du FIDA sur les petits agriculteurs et modifier le paradigme de la fourniture de services gouvernementaux au niveau local. Il existe un potentiel significatif d'introduction d'approches plus participatives: le FIDA s'appuiera sur son approche pratique et sur ses relations avec les communautés rurales et les organisations paysannes pour obtenir des résultats et les reproduire à plus grande échelle<sup>4</sup>. Le FIDA propose d'entreprendre au moins deux ou trois activités pilotes sur une période de six ans et d'utiliser ces pilotes pour affiner le produit final, y compris là où son application est le mieux adaptée.
  - **Opérations de prêt régionales.** ~~L'intégration régionale peut avoir un effet profond sur le développement rural.~~ Les opérations de prêt régionales peuvent ~~par conséquent~~ constituer de puissants outils face aux défis du développement rural tels que les menaces environnementales et l'absence de marchés intégrés pour les petits exploitants agricoles<sup>5</sup>. Il est préférable d'assurer les services nécessaires pour faire face à ces menaces – comme le

<sup>4</sup> Brookings, *Scaling up Programs for the Rural Poor: IFAD's experience, lessons and prospects (Phase 2)*, Brookings Global Economy and Development (Janvier 2013).

<sup>5</sup> Les contributions d'une approche régionale pour accroître l'efficacité des actions de développement ont été mises en lumière lors de réunions de haut niveau comme celles ayant publié la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), le Programme d'action d'Accra (2008) et le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011).

transport, la prévention des maladies et la gestion des ressources naturelles – au niveau régional pour exploiter les économies d'échelle, garantir la connectivité et élargir l'accès aux biens et aux services. Les solutions appliquées à plusieurs pays et la mise en commun des ressources peuvent contribuer à mobiliser les ressources des pays pris individuellement pour parvenir à un plus grand impact. Ces solutions peuvent être particulièrement avantageuses pour les petits pays (comme les petits États insulaires en développement – PEID), et les pays souffrant de défis transfrontaliers, y compris les catastrophes naturelles. Le FIDA conduira jusqu'à trois opérations pilotes de prêt régionales et utilisera les enseignements tirés pour l'élaboration d'une approche institutionnelle.

- **Approche renforcée du FIDA en matière d'assistance technique remboursable.** Apportée en complément des ressources principalement disponibles pour les PRITS, l'assistance technique remboursable contribue à transmettre les savoirs du FIDA – sur les plans opérationnels et des politiques – aux pays avec lesquels il n'a pas de relation de prêt. Le produit permet aussi aux pays d'accéder aux savoirs et aux compétences du FIDA. Le Fonds continuera de définir son avantage comparatif dans ce domaine et de fournir ~~plus d'informations sur~~ les avantages de l'assistance technique remboursable afin qu'elle devienne une partie intégrante de l'engagement du FIDA dans les États membres.
- **Participation à l'élaboration des politiques.** Le FIDA peut apporter des données factuelles tirées de ses projets et de son expérience mondiale aux processus d'élaboration de politiques nationales. Ce point est particulièrement pertinent pour les pays dans lesquels les savoirs du FIDA sont considérés comme aussi importants que son financement (notamment dans de nombreux PRI). Durant la période de FIDA10, le FIDA a mis davantage l'accent sur la participation à l'élaboration des politiques au niveau des pays, considérée comme sa principale activité hors prêts. Cette approche sera élargie durant la période de FIDA11. La décentralisation du personnel du FIDA place l'expertise au plus près des décideurs politiques et des processus politiques nationaux. En outre, la participation du FIDA à l'élaboration des politiques sera renforcée par le nouveau processus de conception des projets, l'affectation spécifique de ressources à la participation à l'élaboration des politiques et à l'amélioration du suivi-évaluation.
- **Coopération Sud-Sud et triangulaire (CSST).** La CSST est une dimension de plus en plus importante dans les stratégies nationales de développement et le FIDA joue un rôle décisif en tant qu'intermédiaire de possibilités de CSST dans le domaine de l'agriculture paysanne et du développement rural. Durant la période de FIDA11, la CSST sera promue comme partie intégrante du modèle opérationnel du FIDA. Trois nouveaux centres de savoirs sur la CSST sont en cours de création (au Brésil, en Chine et en Éthiopie) et joueront un rôle clé dans le passage du programme de CSST au stade opérationnel. Ainsi, avec l'appui du Gouvernement chinois, le nouveau centre implanté dans ce pays a été créé pour financer des activités axées sur la CSST. Des possibilités similaires sont explorées avec d'autres États membres.
- v) **Les emprunteurs auront de plus en plus recours à la mobilisation des ressources nationales pour la transformation du monde rural, et le FIDA apportera un complément à ces efforts pour soutenir les transitions.**

22. L'un des principes fondamentaux du nouveau modèle opérationnel économique est que les Membres feront tout leur possible pour fournir un financement de contrepartie à tous les projets appuyés par le FIDA, en fonction de leur situation financière, tout en notant, à partir des données observées, que les projets de plus

grande taille mobilisent davantage de ressources nationales. Conformément aux engagements relatifs à FIDA11, les objectifs de financement de contrepartie seront convenus avec les gouvernements lors de la préparation des notes conceptuelles des projets et inclus dans les COSOP. Le but est d'atteindre, pour FIDA11, un ratio global de cofinancement national de 1:0,8. Une méthodologie claire sera également établie pour la reconnaissance et le suivi des contributions en nature. Le niveau de cofinancement national varie très largement dans les projets en cours appuyés par le FIDA. Les données provenant d'une étude conduite par le FIDA confirment les conclusions d'autres agences selon lesquelles une augmentation du cofinancement national contribue directement à la performance propre du pays en matière d'atténuation de la pauvreté<sup>6</sup>. ~~Cette analyse a fourni une base pour l'établissement de cibles de cofinancement qui puissent évoluer à mesure que les transitions se produisent, et qui prennent en compte à la fois les conditions nationales et l'appui des donateurs.~~

23. Le cofinancement national va de pair avec le cofinancement international, parce qu'il favorise l'appropriation des projets, augmente la taille des projets et renforce leur attractivité pour les autres sources de financement. Le rapport relatif à FIDA11 reconnaît que le FIDA devrait renforcer ses capacités en tant qu'assembleur de financement du développement en plus de son rôle de prêteur direct. La mobilisation de cofinancements auprès de partenaires externes permet aux projets de couvrir un nombre accru de bénéficiaires, améliore la coordination de l'aide, facilite la participation à l'élaboration des politiques avec les gouvernements et offre des possibilités de reproduire à plus grande échelle les expériences réussies pour en accroître l'impact et la durabilité. Cette mobilisation est également nécessaire dans l'ensemble du portefeuille de projets du FIDA afin d'atteindre, pour FIDA11, un ratio global de cofinancement international de 1:0,6.

**vi) Dans le cadre de leurs propres stratégies de transition, les emprunteurs peuvent choisir de ne pas faire appel aux ressources financières du FIDA; si on lui en fait la demande, le FIDA adaptera son appui en utilisant d'autres formes d'aide au développement.**

24. L'objectif ultime de tout pays en développement est de passer du statut de bénéficiaire à celui de donateur, démontrant ainsi que ses efforts de développement ont été couronnés de succès et durables. Le choix de ne pas accéder à des ressources concessionnelles peut faire partie de la stratégie de transition d'un pays. Les stratégies de ce type doivent être planifiées et exécutées de manière à accroître le volume des ressources auxquelles le pays a accès, et les instruments financiers et les autres services auxquels il peut avoir accès auprès des institutions internationales. Il doit par conséquent s'agir d'une décision réfléchie accompagnée d'années de planification minutieuse, de transparence et d'une approche coordonnée avec d'autres partenaires.
25. L'engagement du FIDA auprès des pays peut contribuer à des améliorations concrètes des effets du développement par le biais de projets soigneusement ciblés. Le FIDA peut jouer un rôle stratégique dans la planification nationale pour réduire la dépendance à l'égard du financement concessionnel, conformément aux stratégies de transition des pays, en accompagnant cet appui par d'autres formes d'assistance, comme l'assistance technique remboursable.

<sup>6</sup> Mathew Winters et Jaclyn Streitfeld, *Splitting the Check: Bargaining Over Counterpart Commitments in World Bank Projects* (Université de l'Illinois à Urbana-Champaign, 2013).

**vii) Le FIDA réajustera son allocation de ressources à mesure que les pays effectuent leur transition, et réalisera des ajustements proactifs à ces mécanismes afin de prendre en compte les changements des besoins des emprunteurs et leur composition.**

26. Le SAFP du FIDA alloue des ressources sur une période de trois ans sur la base des besoins d'un pays et de sa performance. Ce mécanisme utilise un ensemble détaillé de mesures pour rendre compte, à partir de critères multidimensionnels, du stade de développement du pays et des besoins du développement rural. En complément, d'autres données indiquent dans quelle mesure l'emprunteur fait un usage efficace des ressources du FIDA. Les réformes du SAFP incluent une attention accrue portée à la vulnérabilité et à la performance, afin que les pays vulnérables comme les PFR, les petits États insulaires en développement, les pays les moins avancés et les pays en situation de majeure fragilité reçoivent une plus grande part des ressources du FIDA.
27. Par le biais du SAFP, davantage de ressources sont allouées aux pays aux plus faibles revenus. L'engagement aux côtés des PRITS est toutefois indispensable si le monde veut atteindre les ODD 1 et 2, parce que ces pays comptent un nombre important de ruraux pauvres. Alors que le FIDA devrait continuer à fournir des ressources financières, sa valeur dans les PRITS réside dans la mobilisation de produits et de services financiers et non financiers. Un tel engagement dans les PRITS profite en dernière analyse à tous les États membres du FIDA en permettant au FIDA de tirer des enseignements de leurs processus de développement, afin de mieux servir les pays les plus pauvres. L'engagement aux côtés des PRITS permet également au FIDA de jouer le rôle d'intermédiaire pour la CSST et devrait de plus en plus renforcer sa viabilité financière, à mesure qu'il développe de nouveaux produits et qu'il tire parti de son architecture financière pour fournir davantage de ressources autres que ses ressources de base, et qu'il joue un rôle central dans les produits hors prêts.

**viii) La direction continuera à améliorer l'architecture financière du FIDA et les pratiques en matière de gestion du risque afin d'élargir sa trousse à outils et d'accroître les ressources disponibles pour tous les emprunteurs.**

28. Dans le cadre du processus de réforme de FIDA11, le cadre financier du FIDA et sa stratégie en la matière seront renforcés afin d'adapter les opérations à la demande des pays et aux besoins des emprunteurs. Cela permettra au FIDA de mûrir en tant que partenaire du développement en collaboration, et d'accroître son efficacité et son impact. L'efficacité de la base de capital du FIDA sera optimisée grâce à l'augmentation des ressources, en mettant l'accent sur la viabilité financière du FIDA. Les contributions à la reconstitution demeureront bien le socle des fonds propres du FIDA et de sa capacité d'engagement financier, mais l'emprunt sera appelé à faire partie intégrante du cadre financier du Fonds. Cette évolution fournira la base d'une gamme plus diversifiée de produits et d'outils d'appui, et améliorera la prise en compte, par le FIDA, des besoins des emprunteurs. ~~Il faudra, à cet effet, actualiser la mise à jour des politiques de financement du Fonds pour faciliter les transitions, y compris par le biais d'une actualisation des conditions de financement. Divers moyens seront utilisés pour chercher à atteindre cet objectif:~~

- ~~**Actualiser les conditions de financement du FIDA.** Dans le contexte d'un paysage du développement de complexité croissante, et des modifications de son modèle opérationnel, l'actualisation des conditions de financement du FIDA facilitera la réalisation de son programme de prêts et dons pour FIDA11. Cela apportera plus de souplesse et d'options aux emprunteurs, avec une adaptation des conditions de financement du FIDA pour prendre en compte~~

~~les défis en rapport avec la fragilité des économies des petits États, la gestion de la dette et du risque, et la planification, tant pour les emprunteurs que pour le FIDA, y compris l'exposition au risque de change.~~

- **Examiner le coût du capital du FIDA et améliorer la gestion des risques.** Le processus de réforme de FIDA11 prévoit le développement d'une architecture financière afin d'optimiser l'efficacité du capital du FIDA en augmentant les ressources, en garantissant la viabilité financière et en optimisant la gestion et la planification des risques. Ces réformes comprendront un élargissement ou un ajustement de la gamme d'instruments, d'outils, de ressources et de stratégies du FIDA en matière d'emprunt; cela pourrait inclure, durant la période de FIDA12, la possibilité pour les pays de choisir volontairement un remboursement accéléré. Les réformes seront appuyées par des politiques visant à améliorer les garanties financières du FIDA et à renforcer la gestion des risques au sein du Fonds, comme le cadre d'emprunt aux conditions du marché.
- On peut également citer d'autres initiatives correspondant au créneau du FIDA et à son mandat unique, et notamment: i) axer la stratégie du FIDA sur son créneau de PFR et de PRITI pour 90% des ressources de base; ii) prendre en compte la fragilité et les situations de crise; iii) diversifier ses services aux PRI et aux PRITS; iv) planifier l'obtention de ressources additionnelles autres que les ressources de base que le FIDA pourrait mobiliser à l'avenir; et v) continuer à explorer les possibilités d'emprunts sur les marchés de capitaux des sources additionnelles de mobilisation de ressources, comme convenu dans le cadre de la consultation sur FIDA11.

~~29. Le cadre de transition du FIDA sera étayé par une architecture et des outils financiers évolutifs. Avec son modèle opérationnel renforcé, il facilitera la mise à disposition d'un ensemble complet d'instruments financiers et non financiers. Cela permettra au FIDA de mûrir en tant partenaire du développement en collaboration, et d'accroître son efficacité et son impact.~~

**ix) Le FIDA coordonnera son approche pour faire en sorte que son appui à la transition soit aligné sur les approches plus générales des transitions des États membres et des partenaires.**

29. Les transitions sont des processus complexes nécessitant une coordination avec les partenaires. Le FIDA renforcera la concertation avec les partenaires du développement à propos du développement en transition, travaillant au sein de la communauté internationale pour améliorer la communication, la concertation et la collaboration, et explorer des mesures multidimensionnelles du développement qui ne laissent personne pour compte. Alors que le FIDA reste concentré sur l'agriculture, il existe un vaste espace pour des interventions complémentaires, et un échange croissant de savoirs et d'apprentissage entre les disciplines. Cette coordination est particulièrement importante en cas d'arriérés prolongés, de dette insoutenable, de crise, de fragilité et dans les économies des petits États.
30. La direction du FIDA mettra en place des mécanismes visant à assurer la cohérence entre les domaines financiers et opérationnels du cadre de transition, et favorisera la large diffusion des solutions. Le FIDA donnera un caractère officiel aux communications adressées aux emprunteurs sur le calendrier et l'impact des transitions, et des discussions auront lieu avec le ministère des finances de chaque emprunteur avant la mise en œuvre. Cette approche facilitera la planification et garantira que tous les changements effectués le soient de manière opportune et transparente. La coordination avec les autres IFI et les financeurs bilatéraux sera renforcée.

**x) La direction rendra compte des enseignements tirés de la mise en œuvre de ce cadre de transition du FIDA dans son examen à mi-parcours de FIDA11.**

31. La direction rendra compte, lors de l'examen à mi-parcours de FIDA11, de ~~l'efficacité~~ la mise en œuvre du cadre de transition du FIDA. Elle présentera notamment des rapports sur les pays qui modifient leurs conditions de financement et sur leurs expériences en matière d'introduction progressive des nouvelles conditions et de suppression des anciennes. Les rapports évalueront également: l'état d'avancement de l'introduction de nouveaux produits et l'utilisation améliorée des produits actuels (par exemple, l'assistance technique remboursable); les évolutions en matière de mobilisation des ressources; et l'adaptation de l'appui du FIDA lorsque les conditions du pays changent durant le cycle du COSOP. En outre, cette mise à jour inclura des informations provenant d'autres donateurs et acteurs du développement pour assurer la cohérence des approches et rester engagé dans le débat mondial sur les pays en transition.