

Cote du document: TFWG 2018/5/W.P.2/Rev.1
Point de l'ordre du jour: 3 b)
Date: 11 octobre 2018
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

État de l'assistance technique remboursable et marche à suivre

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

Jill Armstrong

Directrice par intérim de la
Division des politiques et des résultats opérationnels
téléphone: +39 06 5459 2324
courriel: j.armstrong@ifad.org

Lisandro Martin

Directeur de la
Division Afrique de l'Ouest et du Centre
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

Table des matières

Sigles et acronymes	ii
I. Introduction	1
II. L'ATR, le modèle opérationnel du FIDA et le cadre de transition	2
III. Qu'est-ce que l'ATR: définition et modalités du FIDA	3
IV. Expérience du FIDA à ce jour en matière d'ATR	4
A. Examen de l'ATR actuelle	4
B. Enseignements tirés	7
V. Redéfinir l'offre: l'avantage comparatif du FIDA et les ensembles d'ATR	8
A. L'avantage comparatif du FIDA	8
B. Principes d'action	9
C. L'offre d'ATR	9
VI. Augmenter la demande d'ATR adressée au FIDA: estimer l'adoption	11
VII. Marche à suivre	13
A. Révision et actualisation des procédures	13
B. Développer la demande: sensibilisation et communications	14
C. Développer la capacité d'offre	14
D. Conclusion	14

Sigles et acronymes

APR	Région Asie et Pacifique
ATR	Assistance technique remboursable
COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
FIDA11	Onzième reconstitution des ressources du FIDA
LAC	Région Amérique latine et Caraïbes
NEN	Région Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe
SCR	Services de conseil remboursables

Recommandation

Le Groupe de travail sur le cadre de transition est invité à examiner:

- i) les enseignements tirés de l'expérience du FIDA et d'autres organisations en matière d'assistance technique remboursable;
- ii) l'analyse des contraintes sur le plan de l'offre pour la mise à disposition en temps utile, par le FIDA, d'une assistance technique remboursable de qualité élevée;
- iii) l'estimation de la demande future d'assistance technique remboursable adressée au FIDA;
- iv) la marche à suivre, qui donne une idée de la manière dont les pratiques et les procédures appliquées au FIDA pourraient changer pour faire en sorte que l'assistance technique remboursable devienne un instrument fondamental dans le modèle opérationnel du FIDA et dans le cadre de transition.

État de l'assistance technique remboursable et marche à suivre

I. Introduction

1. Afin de contribuer le plus largement possible au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et aux Objectifs de développement durable, le FIDA a approuvé en juin 2017 un nouveau modèle opérationnel axé sur les résultats et l'innovation afin d'accroître son impact. Cette focalisation repose sur l'utilisation des enseignements tirés pour agir de manière réaliste, mais également audacieuse et innovante, dans la mobilisation, l'allocation et l'utilisation de ses ressources. Le cadre de transition constitue un aspect important du modèle opérationnel du Fonds, garantissant que le FIDA fournisse la combinaison appropriée d'instruments financiers et non financiers pour s'engager aux côtés de tous les États membres, indépendamment de leur niveau de développement.
2. L'assistance technique remboursable (ATR), définie par une politique approuvée par le Conseil d'administration du FIDA en 2012, est un outil potentiel important dans le panier d'interventions que le FIDA peut offrir à ses États membres. Constituant une source essentielle d'assistance hors-prêts, elle contribue à la réalisation des objectifs des programmes de pays, tels qu'ils sont énoncés dans les programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) et dans les notes de stratégie de pays. Étant donné que l'ATR peut être, pour le FIDA, un moyen de répondre aux besoins de tous les États membres, le moment est venu d'établir un bilan de cet instrument, de déterminer les enseignements tirés à ce jour et la manière dont il peut être amélioré pour s'adapter aux nouvelles méthodes employées par le FIDA pour l'allocation et l'utilisation de ses ressources.
3. L'expérience acquise à ce jour en matière d'ATR a été mitigée. La demande a été relativement modeste et plusieurs occasions de concevoir des programmes d'ATR sont en suspens pour diverses raisons: évolution des circonstances dans les États membres; manque de souplesse de l'instrument (dans un petit nombre de cas); et manque de clarté, dans le pays ou au sein des équipes techniques, quant à la marche à suivre. Deux accords d'ATR seulement ont été signés – pour deux projets actuellement en cours d'exécution. Bien que l'intérêt initial était supérieur à la demande actuelle, le FIDA n'a pas cherché activement à susciter une demande en faisant auprès des États membres une large publicité au produit en tant que composante de sa gamme d'instruments, pas plus que n'a été clairement définie la proposition de valeur de l'ATR. Alors que la politique définit trois grands types de

produits d'ATR, les équipes de pays n'ont pas reçu d'orientations claires sur la manière dont cet outil pourrait être utile – que ce soit en complément des produits de prêt classiques du FIDA, ou en tant que nouveau produit dans les pays qui n'empruntent pas auprès du FIDA.

4. Le FIDA a démontré qu'il est capable d'adapter son modèle opérationnel lorsque la situation dans les États membres connaît des changements, parallèlement aux évolutions plus générales de l'économie mondiale. Ainsi, alors que davantage de pays accèdent au statut d'États à revenu plus élevé, avec une part accrue des budgets nationaux consacrée au développement, le modèle opérationnel du FIDA s'est adapté pour se concentrer de plus en plus sur les pays les plus pauvres, dans lesquels vivent les personnes les plus pauvres. Le cadre de transition a pour but de répondre aux défis que représentent ces changements. L'ATR est un moyen essentiel pour faire en sorte que le FIDA dispose d'un ensemble étendu – et adéquat – d'outils de mobilisation des savoirs et des compétences acquise tout au long de ses 40 années d'opérations au profit des populations rurales pauvres et des petits exploitants agricoles – même dans les pays où le besoin d'une aide publique au développement et de prêts du FIDA n'est pas, dans l'ensemble, vraiment impérieux.
5. La direction du FIDA considère que l'ATR pourrait constituer un instrument précieux dans deux groupes supplémentaires de pays. Il existe, premièrement, un certain nombre de pays qui ne contractent pas d'emprunts auprès du FIDA mais pourraient néanmoins trouver un intérêt à faire appel aux compétences du Fonds. Deuxièmement, dans les pays à faible revenu ou les pays en transition, le financement de l'ATR par un tiers peut rendre attractif ce type d'instruments. De nombreuses données factuelles permettent de penser que le FIDA pourrait jouer un rôle dans la conception de projets à l'intention de tierces parties finançant le développement, possédant moins d'expérience dans le domaine du développement rural et agricole, mais souhaitant utiliser leurs ressources pour atteindre les petits exploitants agricoles pauvres et d'autres bénéficiaires traditionnels du FIDA. Des entretiens sont en cours avec le Gouvernement de la Guinée et le Fonds d'Abou Dhabi pour le développement à propos de l'utilisation de cette approche. D'autres acteurs, comme le Fonds du Koweït et le Fonds saoudien d'investissement agricole, figurent parmi les sources susceptibles de demander une ATR au FIDA.
6. Afin de permettre à l'ATR de jouer un rôle central dans l'offre de service du Fonds aux pays en transition vers le statut de pays à revenu plus élevé – et de clarifier son rôle potentiel dans d'autres contextes – il est nécessaire de fournir davantage de précisions sur l'instrument, ainsi que des orientations sur la création de la demande et les moyens d'y répondre. Le présent document fait le point sur l'expérience acquise à ce jour – aussi bien au sein du FIDA qu'en comparaison avec d'autres institutions – et énonce des idées concernant la demande potentielle d'ATR, le produit que le FIDA pourrait chercher à fournir, et ce que le FIDA devrait faire pour offrir ce produit sous une forme révisée.

II. L'ATR, le modèle opérationnel du FIDA et le cadre de transition

7. L'introduction d'un cadre de transition a été proposée comme innovation dans le modèle opérationnel du FIDA en vue d'établir un ensemble complet, prévisible, transparent et durable d'appui aux emprunteurs. Le cadre proposé inclura les instruments actuels du FIDA, ainsi que de nouvelles politiques et de nouveaux instruments, pour faire en sorte que le FIDA puisse fournir la bonne combinaison d'outils financiers et non financiers répondant aux différents besoins de ses États membres.
8. La version renforcée du modèle opérationnel du FIDA, proposée et acceptée durant les consultations sur la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11),

met l'accent sur quatre piliers: i) la mobilisation des ressources; ii) l'allocation des ressources; iii) l'utilisation des ressources; et iv) la transformation des ressources. L'ATR joue un rôle capital dans deux de ces quatre piliers: l'allocation et l'utilisation des ressources. S'agissant de l'allocation des ressources, le FIDA s'est engagé à classer par ordre de priorité le nombre de pays admis à contracter des emprunts sur ses ressources de base par le biais du système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) durant chaque cycle de reconstitution des ressources. À mesure des modifications dans la séquence des pays ayant accès aux ressources du FIDA, la valeur des instruments financiers supplémentaires change également, en particulier dans les pays où les compétences et l'expérience du FIDA sont encore hautement appréciées.

9. En outre, "développer autrement", le principe fondamental du troisième pilier du modèle opérationnel (utilisation des ressources), exige la reconnaissance du fait que les ressources du FIDA sont limitées par rapport aux budgets nationaux consacrés à l'agriculture et au développement rural. Les prêts du FIDA aux pays situés plus avant sur l'échelle du développement peuvent servir à des opérations pilotes qui apporteront des éclairages utiles aux futurs programmes gouvernementaux. L'ATR offre un important moyen de transmission des compétences et des savoirs du FIDA aux gouvernements cherchant à résoudre les problèmes de la pauvreté rurale, de la faible productivité, du manque d'accès aux marchés pour les petits exploitants agricoles, de la malnutrition et de la marginalisation des populations rurales pauvres (et spécialement les femmes, les jeunes et les populations autochtones).
10. Le modèle opérationnel du FIDA place aussi un accent croissant sur l'importance de la décentralisation comme moyen de se rapprocher des gouvernements, afin de déterminer leurs besoins spécifiques et d'entreprendre une concertation sur les politiques. Le modèle de pôle sous-régional et l'accent accru placé par le FIDA sur la concertation sur les politiques permet de penser que l'ATR pourrait jouer un rôle de premier plan dans l'appui futur.
11. Étant donné que le FIDA cherche à renforcer son modèle opérationnel afin d'apporter une contribution accrue aux Objectifs de développement durable, et que les besoins des États membres du FIDA sont en train de changer, l'ATR du FIDA devra faire l'objet d'un examen pour s'assurer qu'elle est adaptée à l'objectif visé.

III. Qu'est-ce que l'ATR: définition et modalités du FIDA

12. À sa cent sixième session, en septembre 2012, le Conseil d'administration a décidé de considérer l'ATR comme un instrument supplémentaire au service des États membres du FIDA. En septembre 2016, le Comité exécutif de gestion a approuvé des procédures opérationnelles constituant le cadre dans lequel l'ATR sera mise en œuvre.
13. Dans le cadre actuel de l'ATR, le FIDA peut offrir les types de services suivants:
 - a) **assistance opérationnelle.** Il s'agit, à ce titre: i) de fournir des services de conception pour des opérations prises dans leur ensemble, ou pour des composantes spécifiques de programmes; et ii) de superviser et de mettre en œuvre des services d'appui pour des opérations prises dans leur ensemble ou pour des composantes spécifiques de projets. Dans ce second cas, le FIDA peut apporter une assistance technique complète ou partielle pour la conception, la supervision et l'appui à l'exécution (y compris durant la phase d'achèvement) de projets qui ne sont pas financés par le FIDA dans le cadre de son programme de prêts et dons;

- b) **assistance en termes d'analyse et de conseil.** Il s'agit d'une assistance technique pouvant prendre la forme d'études, d'évaluations, d'élaboration d'une stratégie, d'analyses ou de documents non opérationnels de politique générale;
- c) **apprentissage et partage des savoirs.** Il s'agit d'une assistance en rapport avec des programmes impliquant des échanges d'idées, ou l'établissement de partenariats sous forme de coalitions en rapport avec le mandat et les priorités du FIDA, y compris en vue d'un renforcement des capacités par le biais de manifestations, conférences, réunions et stages de formation. Cette assistance tire parti du pouvoir fédérateur du FIDA.

IV. Expérience du FIDA à ce jour en matière d'ATR

A. Examen de l'ATR actuelle

14. Depuis 2015, l'expérience du FIDA en matière d'ATR a été limitée et seulement partiellement réussie. Sept pays ont pris contact avec le FIDA pour examiner la possibilité d'une ATR, avec des demandes portant sur des montants allant de 400 000 à 4 millions d'USD. Alors que deux programmes d'ATR – à Maurice et en Arabie saoudite – sont en cours (encadré 1 ci-après), d'autres accords en matière d'ATR – avec l'Algérie, le Botswana, le Chili, la Chine et la Guinée – sont en suspens ou en cours de discussion (tableau 1 ci-après). Bien que le FIDA ait reçu des demandes d'ATR à financer soit directement par les gouvernements, soit par des tiers (par exemple, le Fonds d'Abou Dhabi pour le développement), les deux seuls accords d'ATR en cours sont autofinancés par le gouvernement participant. Dans plusieurs des pays où les accords en matière d'ATR sont en suspens ou en cours de discussion, les retards dans l'officialisation de la demande d'ATR sont dus à un changement des circonstances dans le pays.

Encadré 1

Projets d'ATR du FIDA à Maurice et en Arabie saoudite**Maurice**

À la mi-2015, le Gouvernement de Maurice et le FIDA sont convenus de mettre au point un programme d'ATR pour le renforcement du secteur semencier de ce pays. Cette ATR a pour but d'aider le Gouvernement à rendre opérationnelle sa Loi sur les semences et à élaborer une politique et une stratégie semencières nationales fondées sur les avantages comparatifs du pays sur les marchés nationaux et régionaux. Les principaux domaines d'investissement comprenaient: i) la création d'un environnement juridique et réglementaire approprié pour le secteur semencier; ii) la mise en place d'un système de contrôle de la qualité pour les essais et la certification des semences; iii) l'élaboration de procédures pour des essais sur le terrain de nouvelles variétés de cultures hautement prioritaires pour la sécurité alimentaire et l'exportation; et iv) l'analyse de la demande nationale, régionale et mondiale de semences pouvant être produites à Maurice. L'accord d'ATR a été signé le 26 mai 2016, pour une durée de trois ans, et le récent examen à mi-parcours a recommandé une prolongation sans frais jusqu'en mai 2020. La valeur totale du contrat est de 1,15 million d'USD.

Arabie saoudite

Le Royaume d'Arabie saoudite, par l'intermédiaire de son Ministère de l'environnement, de l'eau et de l'agriculture, a demandé une ATR afin de renforcer la productivité, la rentabilité et la résilience face aux changements climatiques des petits exploitants agricoles de la région de Jazan. Cette ATR vise à améliorer les compétences de gestion des organisations de producteurs dans cette région. L'approche utilisée repose sur le développement de filières ciblant la production de café et de mangues, et met l'accent sur la coopération des ménages et des groupes pour la production et pour l'établissement de liaisons commerciales durables. L'accord, d'un montant de 2 millions d'USD, a été signé en février 2018, et un montant supplémentaire de 2 millions d'USD a été investi directement par le Gouvernement. Le programme initial d'ATR, d'une durée de 36 mois, est envisagé comme une première phase de l'investissement et comme une opération pilote de l'instrument que constitue l'ATR. En cas de succès, un investissement beaucoup plus important est prévu dans d'autres régions d'Arabie saoudite; les premiers résultats sont prometteurs.

Tableau 1

Expérience du FIDA à ce jour en matière de négociation de projets d'ATR

Client	Donateur/client	Montant (millions d'USD)	Durée	Type d'assistance	Année	Situation
Maurice	Gouvernement de Maurice	1,2 million d'USD	36 mois	Renforcement des capacités et assistance technique pour l'élaboration d'une politique nationale	2016	Active
Arabie saoudite	Royaume d'Arabie saoudite	4 millions d'USD	36 mois	Fourniture de services de conseil sur les politiques au niveau sectoriel et appui à l'exécution d'initiatives désignées	2017	Active
Algérie	Appui technique sous la forme d'ATR pour aider l'Algérie à accéder à de nouveaux marchés et à créer des possibilités d'emplois pour les jeunes.				2018	En discussion
Botswana	Le Ministère des finances envisage de demander une assistance au FIDA par le biais de l'ATR. Une mission exploratoire se déroulera au quatrième trimestre de 2018.				2018	En discussion
Chili	Le FIDA partage ses compétences en matière d'approches du développement rural, par le renforcement de la résilience des populations vulnérables, en intervenant en particulier auprès des populations autochtones de la région d'Araucania.				2018	En discussion
Guinée	Fonds d'Abou Dhabi pour le développement	0,5 million d'USD	7 mois	Étude de faisabilité et conception d'un projet agricole national d'un montant de 30 millions d'USD à financer par le Fonds d'Abou Dhabi pour le développement	2015	En suspens
Chine	Banque asiatique pour le développement	0,4 million d'USD	18 mois	Renforcement des capacités et assistance technique à l'élaboration d'une politique nationale	2016	En suspens

o

B. Enseignements tirés

15. Bien que la demande ait été inégale, et les progrès dans les discussions en matière d'ATR limités, le FIDA a aussi tiré des enseignements quant à sa capacité de mettre un tel instrument sur le marché et de répondre rapidement à la demande lorsque celle-ci se manifeste. Certains de ces enseignements sont cités ci-dessous.
- L'ATR n'a pas été spécifiquement mentionnée parmi les instruments potentiels dans les COSOP ou dans les notes de stratégie de pays. Jusqu'ici, l'intérêt exprimé pour l'ATR a résulté des efforts déployés, individuellement, par des équipes de gestion des programmes de pays et par des directeurs de pays.
 - Il n'y a pas eu, au sein du FIDA, de source centralisée d'appui technique pour faciliter la conception ou la supervision de l'ATR, retenir les enseignements tirés et adapter les pratiques afin de garantir le succès de la réalisation.
 - Les équipes de pays et les équipes techniques du FIDA éprouvent souvent des difficultés à répondre à la demande d'ATR, en raison de l'ampleur du portefeuille traditionnel de prêts.
 - Les chargés de programme de pays et les équipes de pays n'ont pas bénéficié d'une formation spécifique relative à cet instrument et à son application potentielle.
 - Les ensembles proposés ont souvent été définis de manière trop générale.
 - Le FIDA n'a pas disposé de matériels concis (en ligne ou imprimés) pour la mise sur le marché de l'ATR, ce qui traduit une absence d'engagement en faveur de l'ATR de la part du Bureau des partenariats et de la mobilisation des ressources, comme de la Division de la communication du FIDA.
16. Ces enseignements mettent aussi en lumière la nécessité de veiller à ce que le FIDA compte, parmi son personnel, des spécialistes de l'ATR, et que les frais de gestion associés à l'ATR couvrent pleinement les coûts du FIDA. Les gouvernements sollicitant une ATR attendent du FIDA qu'il réagisse rapidement et efficacement à leurs demandes: il est nécessaire de faire en sorte que cette demande puisse être promptement satisfaite sans compromettre la qualité, et que les enseignements tirés en soient retenus. Bien que les procédures soient déjà en place, une meilleure compréhension de l'instrument au sein du FIDA est essentielle.
17. La lenteur de l'adoption et la nécessité d'ajustements périodiques n'ont rien de surprenant: la Banque mondiale, avec un portefeuille de services de conseil remboursables (SCR) de 100 millions d'USD, a souligné que le développement de ses SCR a pris plusieurs années. Ses politiques et procédures concernant les SCR ont été récemment actualisées pour faire face à des difficultés inattendues – ajuster ses systèmes financiers, aligner les dispositifs internes d'incitation, et veiller à ce que les frais de gestion couvrent les coûts annexes. Le pourcentage du portefeuille de SCR de la Banque mondiale axé sur l'agriculture – environ 2,5% – est à peu près semblable à celui de ses prêts agricoles (environ 4,5%).
18. En fait, toutes les institutions financières internationales (IFI) disposent, sous une forme ou une autre, d'un instrument d'ATR: ainsi, la Banque asiatique de développement fournit une assistance technique visant à financer la promotion des échanges internationaux, et spécialement le commerce intra-régional, entre ses États membres. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture fournit une ATR par l'intermédiaire de son Fonds spécial pour les activités de financement du développement. Il existe également diverses sociétés de conseil privées fournissant des conseils techniques sur une base commerciale.

19. Les évaluations menées par la Banque mondiale montrent qu'une présence locale est nécessaire pour garantir que les connaissances du pays sont suffisantes et durables, et que les SCR ont un impact plus important lorsqu'ils sont liés à des programmes locaux. Les évaluations des activités d'ATR entreprises par le Ministère britannique du développement international et par la Banque mondiale soulignent l'importance d'un suivi-évaluation continu, et du développement de l'ATR sur la base de concepts éprouvés.

V. Redéfinir l'offre: l'avantage comparatif du FIDA et les ensembles d'ATR

A. L'avantage comparatif du FIDA

20. L'expansion et la redéfinition de l'ATR au FIDA doivent s'appuyer sur les avantages comparatifs du Fonds et se focaliser sur les domaines thématiques qui soutiennent sa vision stratégique d'une transformation inclusive et durable du monde rural.¹ Les avantages comparatifs du FIDA plongent leurs racines dans l'expérience acquise dans l'appui à l'agriculture paysanne et au développement rural, par le biais de la conception et de l'appui à l'exécution de projets d'investissement et de politiques nationales. Plus particulièrement:
- le FIDA est reconnu comme fournisseur de solutions de qualité élevée mettant l'accent sur le développement agricole au niveau des petits exploitants ruraux – domaine qu'aucune autre IFI ne privilégie;
 - le FIDA cible les ménages et les communautés les plus pauvres dans les zones rurales les plus éloignées, et s'attache à améliorer leur productivité et leur bien-être économique plutôt que de rechercher d'autres types d'effets sociaux;
 - le FIDA possède une riche expérience en matière de direction de la conception de grands programmes gouvernementaux et de supervision et d'appui à l'exécution de ces programmes;
 - les interventions du FIDA s'effectuent uniquement sur la base du recouvrement des coûts, sans but lucratif, de sorte qu'elles sont plus souples et axées sur les résultats, et moins coûteuses que celles des acteurs du secteur privé.
21. La fourniture d'une ATR devrait renforcer les moyens d'existence économiques des petits exploitants agricoles et d'autres habitants des zones rurales afin de réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire dans ces zones, spécialement parmi les groupes marginalisés comme les femmes, les jeunes et les populations autochtones. On prévoit, à cet effet, que tous les services d'ATR seront prestés dans les domaines dans lesquels le FIDA possède une expérience et des savoirs concrets. Parmi les domaines de focalisation recensés pour le FIDA dans son Cadre stratégique (2016-2025), on peut citer:
- l'accès aux ressources naturelles;
 - l'accès aux technologies agricoles et aux services de production;
 - les services financiers inclusifs;
 - la nutrition;
 - la diversification des entreprises rurales et des possibilités d'emploi;
 - l'environnement de l'investissement en milieu rural;

¹ Cadre stratégique du FIDA 2016-2025.

- les organisations de producteurs ruraux;
- les infrastructures rurales;
- la viabilité écologique, et
- les changements climatiques.

B. Principes d'action

22. Le FIDA propose que l'ATR soit déterminée, intégrée aux COSOP et aux notes de stratégie de pays à chaque fois que cela sera approprié, et adaptée à la demande et au contexte du pays, y compris la portée et la nature des partenariats du FIDA dans le pays.
23. Le FIDA prévoit d'appliquer ses principes d'action dans tous les domaines thématiques: ciblage; autonomisation; égalité des sexes; innovation, apprentissage et reproduction à plus grande échelle; et partenariats. Toutes ces dimensions font partie intégrante des avantages comparatifs du FIDA. En outre, compte tenu des impacts significatifs des changements climatiques sur les paysans pauvres dans tous les pays, l'ATR du FIDA devrait comprendre des activités garantissant que tous les investissements soient résistants face aux aléas climatiques et aident les paysans à s'adapter aux changements climatiques.
24. Le FIDA garantira la qualité de son ATR par le biais de processus d'assurance qualité et de supervision semblables à ceux en place pour son programme de prêts. L'ATR fera aussi l'objet d'un suivi-évaluation utilisant les systèmes existants de suivi, d'information et d'évaluation du Fonds, permettant une réalisation en temps opportun avec un impact positif maximum.

C. L'offre d'ATR

25. Un enseignement ressort clairement des discussions avec d'autres IFI: l'ATR produit les meilleurs résultats lorsqu'elle apporte diverses formes d'appui, permettant à ces institutions de passer rapidement à une plus grande échelle et d'élaborer des ensembles d'assistance technique efficaces tout en maintenant la qualité et la souplesse.
26. Afin d'élaborer des ensembles d'appui standard, avec une réalisation efficace et une exécution de haute qualité, le FIDA doit mobiliser des instruments tels que: i) l'outil multidimensionnel d'évaluation de la pauvreté, qui fournit des données utiles à la prise de décisions en proposant une bonne compréhension de la pauvreté rurale au niveau du ménage et du village; ii) les méthodologies axées sur les ménages, qui visent à mobiliser le potentiel de changement des familles; et iii) le système d'apprentissage interactif entre les sexes. Le Fonds peut aussi avoir recours à des outils servant à cartographier et évaluer la capacité des organisations des populations rurales, comme les outils décisionnels à l'initiative des communautés pour les programmes de développement rural,² et les outils visant à évaluer la force des organisations rurales.³ Les trousseaux à outils du FIDA dans une série de domaines thématiques⁴ fourniront les éléments de savoir nécessaires à la prestation de services d'ATR.
27. Les États membres du FIDA sont de plus en plus souvent invités à concevoir et mettre en œuvre des politiques autour de leurs contributions prévues déterminées au niveau national à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Ces exigences constituent, pour le FIDA, un point d'entrée

² <https://www.ifad.org/documents/38714170/39150184/Community-driven+development+decision+tools+for+rural+development+programmes.pdf/93df0cc9-e122-49f3-b7d6-9111c01e7f3f>.

³ : <https://www.ifad.org/web/knowledge/publication/asset/39417249> et <https://www.ifad.org/web/knowledge/publication/asset/39412322>.

⁴ <https://www.ifad.org/web/knowledge/series?mode=search&catSeries=39130681>

supplémentaire pour la fourniture d'une ATR sous la forme de conseil sur les politiques. Le FIDA possède un avantage comparatif dans ce domaine grâce aux activités d'atténuation des effets des changements climatiques conduites avec les petits exploitants agricoles.

28. Comme indiqué ci-dessus, la politique du FIDA en matière d'ATR définit trois types d'appui: i) assistance opérationnelle; ii) assistance en termes d'analyse et de conseil; et iii) apprentissage et partage des savoirs. Le tableau ci-après présente des exemples d'offres potentielles du FIDA dans ces trois catégories, soit individuellement, soit dans le cadre d'un ensemble de programmation.

Tableau 2
Exemples d'appui à fournir par le biais de l'ATR du FIDA

	Thème 1: Développement de filières inclusives	Thème 2: Accès aux technologies agricoles et aux services de production	Thème 3: Adaptation aux changements climatiques	Thème 4: Amélioration de la nutrition
Assistance opérationnelle	Conception, à l'intention des petits exploitants, d'un programme national pour la production et la commercialisation de cacao	Étude de faisabilité pour un programme de promotion de la fourniture pluraliste de services aux paysans	Appui à la conception d'un projet pilote de développement agricole intelligent face au climat à l'intention des petits exploitants	Conception d'un programme multisectoriel de nutrition rurale
Assistance technique/Soutien aux politiques	Renforcement des capacités du gouvernement pour l'élaboration d'une stratégie nationale appuyant des filières agricoles inclusives	Conseils au gouvernement pour la définition de la politique nationale de vulgarisation agricole, et facilitation de cette définition	Assistance aux fonctionnaires nationaux pour la détermination d'un ensemble d'appui à l'adaptation pour les petits exploitants agricoles	Appréciation d'une politique d'évaluation du gouvernement et de son impact
Savoir/ Rassemblement	Rassembler et fournir, au nom du gouvernement, des produits du savoir en vue d'une conférence internationale sur l'adaptation des petits exploitants aux changements climatiques	Conduite à l'intention de fonctionnaires gouvernementaux d'un stage de formation sur des fermes écoles	Organiser et fournir, à l'intention de fonctionnaires gouvernementaux, des produits du savoir pour un atelier avec des donateurs bilatéraux sur les changements climatiques et l'agriculture	Évaluation d'une politique gouvernementale en matière de nutrition et de son impact, et facilitation d'un séminaire interministériel sur la nutrition

VI. Augmenter la demande d'ATR adressée au FIDA: estimer l'adoption

29. Comme mentionné plus haut, les expériences d'autres IFI donnent à penser qu'il existe, dans le secteur de l'agriculture, une demande d'ATR comparable à la demande de prêts dans ce secteur. Le FIDA doit toutefois faire preuve de réalisme quant à la demande possible d'un produit d'ATR bien défini.
30. Trois sources de données ont été utilisées pour estimer la demande, et trois scénarios ont été élaborés, correspondant à une demande élevée, moyenne et faible. Ces sources de données sont les suivantes:
- les services du FIDA dans les pays où on estime que l'accès aux ressources du FIDA sera plus limité durant FIDA11;
 - l'appui du FIDA à l'élaboration des politiques, comme valeur indicative de l'utilisation potentielle de l'assistance du FIDA, sur le plan technique et sur celui de l'élaboration des politiques; et
 - une estimation de la demande potentielle d'ATR dans les pays à faible revenu avec un financement par des tiers.
31. On a procédé, premièrement, à une estimation du nombre de projets entrepris au cours des quelques dernières années dans les pays où l'accès aux ressources du FIDA sera probablement plus limité durant FIDA11 qu'au cours des cycles précédents du SAFF. L'évaluation du nombre de projets précédemment financés par des prêts a fourni un éclairage sur la demande potentielle d'ATR.

32. L'analyse donne à penser qu'il pourrait y avoir, durant FIDA11, une demande concernant approximativement 20 projets dans les régions Asie et Pacifique (APR), Amérique latine et Caraïbe (LAC), et Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe (NEN), qui ne pourrait pas être satisfaite uniquement par des prêts. Dans certains de ces pays, le FIDA pourrait apporter une aide aux gouvernements en fournissant une ATR axée sur la conception de programmes appartenant au pays, en utilisant les compétences du FIDA.
33. On a, deuxièmement, analysé les projets exécutés au cours des deux derniers cycles de reconstitution des ressources et comportant une composante d'élaboration des politiques. Cette donnée a servi de valeur indicative de la demande potentielle d'appui technique du FIDA en rapport avec l'élaboration des politiques par le biais d'un instrument d'ATR mieux défini et offert sur le marché. Le tableau 3 ci-dessous présente les résultats de cette analyse.

Tableau 3

Projets exécutés durant FIDA9 et FIDA10 comprenant une composante de participation à l'élaboration des politiques

	<i>Nombre de prêts</i>	<i>Valeur moyenne de la composante</i>	<i>Pays</i>	<i>Exemples de thèmes</i>
Asie et Pacifique	9	4,8 millions d'USD ⁵	Bhoutan, Cambodge, Fidji, Indonésie, Népal, Philippines, République démocratique populaire lao, Viet Nam	Politique pluraliste de vulgarisation, politique inclusive en matière d'irrigation, renforcement des capacités de planification et d'adaptation aux changements climatiques au niveau provincial
Afrique orientale et australe	5	6,8 millions d'USD	Angola, Malawi, Ouganda, Rwanda, Zambie	Élaboration des politiques pour le secteur laitier, cadre d'action des pouvoirs publics pour la promotion des industries agroalimentaires, appui aux programmes d'affranchissement de la pauvreté
Amérique latine et Caraïbes	3	8,6 millions d'USD	Brésil, El Salvador, Mexique	Adaptation au secteur agricole de stratégies concernant les femmes, les populations autochtones et les jeunes; expansion de l'assistance aux bénéficiaires des programmes de transferts monétaires assortis de conditions afin de les focaliser sur l'inclusion économique
Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe	5	2,6 millions d'USD	Bosnie-Herzégovine, Égypte, Jordanie, République kirghize, Tunisie	Politiques relatives à la gestion communautaire des pâturages et aux filières inclusives; renforcement de la planification du secteur agricole
Afrique de l'Ouest et du Centre	1	2,4 millions d'USD	Cameroun	Cadre institutionnel et d'action publique pour l'entrepreneuriat des jeunes

34. Le tableau ci-dessus fait apparaître le large éventail de pays utilisant les ressources du FIDA pour financer un appui à l'élaboration des politiques, et met en évidence la possibilité de voir certains pays solliciter une ATR à cet effet plutôt que d'inscrire ces activités dans des programmes de prêt.⁶ Sur les 21 pays bénéficiant de cet appui, les plus nombreux se situent dans les régions APR, LAC et NEN (dans les pays à faible revenu, la demande d'aide sur les questions relatives aux politiques pourrait être satisfaite par le biais d'une ATR financée par des tiers). L'analyse ci-dessus a également relevé les thèmes retenant actuellement l'intérêt et à propos desquels le FIDA pourrait apporter un appui à l'élaboration des politiques. On compte environ 20 cas également dans cette catégorie. On a établi une prévision de la demande pour les pays qui ne contractent pas d'emprunts auprès du FIDA,

⁵ Non comprise l'Indonésie, en raison de la taille importante du projet et de la composante financée par la Banque asiatique de développement.

⁶ L'analyse en cours fournira d'autres orientations concernant les coûts et les avantages de cette approche pour les pays emprunteurs.

et pour les pays à faible revenu ou les pays en transition qui pourraient utiliser une ATR financée par un partenaire de développement tiers. On a aussi procédé à une estimation de la demande supplémentaire, en prenant pour bases une analyse de la demande au-delà des ressources dont dispose le FIDA pour des prêts, l'expérience acquise à ce jour dans le cadre des projets d'ATR en cours, et l'expérience de la Banque mondiale.

35. Il a ainsi été possible, sur la base des trois sources de données ci-dessus, d'estimer le nombre de pays susceptibles de demander une ATR durant la période de FIDA11: la demande potentielle totale a été estimée à approximativement 50 pays. En retenant l'hypothèse de scénarios d'adoption élevée, moyenne et faible de l'ATR, on obtient une fourchette de 8 à 13 demandes au total durant la période de FIDA11.
36. L'analyse ci-dessus donne à penser que le FIDA pourrait s'attendre à élaborer au moins trois ensembles d'ATR par an au cours de la période de FIDA11, apportant un plus large éventail d'expériences sur lesquelles faire fond, à mesure qu'il renforce sa capacité de définir ces ensembles et de déterminer la demande. Un test initial conduit avec les divisions régionales et certains pays a montré que ces prévisions étaient réalistes. On s'attend à ce que les expériences d'ATR durant FIDA11 conduisent à une expansion progressive de l'utilisation de l'ATR, à mesure que les pays progressent sur la voie du développement. Ces expériences renforceront également la capacité du FIDA à fournir des services d'ATR à des institutions d'économies développées qui cherchent à investir dans les pays emprunteurs du FIDA.
37. En outre, l'analyse de la demande permet de penser qu'il est particulièrement nécessaire de mobiliser des ressources pour susciter la demande, et y répondre, dans les régions APR, LAC et NEN en particulier.

VII. Marche à suivre

38. La constitution d'une réserve de projets d'ATR en bonne et due forme dépend de l'introduction, par le FIDA, d'un certain nombre de changements dans sa pratique actuelle. Ces changements – accompagnés d'un calendrier détaillé pour leur mise en œuvre – sont encore à l'examen, et devront être approuvés par les États membres. Les paragraphes ci-après présentent un premier aperçu des types de changements requis pour une nouvelle conception de l'ATR afin d'en faire un outil important.

A. Révision et actualisation des procédures

39. Les procédures détaillées du FIDA concernant l'ATR sont de manière générale conformes aux idées et aux enseignements rapportés dans le présent document. Toutefois, les activités et les domaines thématiques répondant aux conditions requises doivent faire l'objet de nouveaux éclaircissements afin d'intégrer les enseignements tirés à ce jour et de rendre plus net l'avantage comparatif du FIDA dans la prestation de ces services. Il est de même impératif de réviser la définition des clients potentiels, ainsi que la structure des coûts et les modalités de financement des projets d'ATR, pour garantir que les services d'ATR du FIDA soient attractifs pour les États membres, tout en couvrant intégralement leurs coûts de réalisation.
40. Le FIDA doit réviser les procédures utilisées pour proposer, concevoir et approuver les projets d'ATR afin de s'assurer: i) qu'elles sont conformes à celles appliquées pour les produits traditionnels de prêt du FIDA; et ii) que les améliorations apportées à la conception des projets, à la gestion du risque et aux protections sont pleinement reflétées dans la pratique de l'ATR. Les modalités de gestion de l'ATR doivent également être révisées pour s'assurer que les projets d'ATR bénéficient de la supervision requise pour maintenir la réputation du FIDA en tant que précieux prestataire d'assistance technique.

B. Développer la demande: sensibilisation et communications

41. Une équipe multidisciplinaire doit élaborer un plan de sensibilisation et de communications concernant l'ATR afin de garantir que l'offre du FIDA aux clients potentiels soit suffisamment claire. Sur la base de ce plan, le FIDA doit ensuite veiller à ce que ses équipes interviennent activement pour: i) expliquer l'instrument ATR aux États membres emprunteurs traditionnels, aux pays donateurs et à d'autres organismes de développement; et ii) établir des moyens fiables pour susciter une demande dans différents domaines techniques.
42. Ces activités devraient aboutir à la définition d'une claire réserve de demandes, résultant de discussions entre les équipes de pays et les gouvernements (lors de la conception du COSOP, des examens des résultats ou à d'autres occasions), et qui devra être suivie, faire l'objet de rapports et appuyée de la même manière que la réserve des projets de prêts du FIDA.
43. La constitution d'une réserve de projets d'ATR conduira naturellement à l'inclusion de l'ATR dans d'autres processus opérationnels du FIDA comme la planification du budget et des ressources humaines, l'assurance qualité et la conformité. Cela supposera un certain nombre de changements dans les systèmes internes du FIDA.

C. Développer la capacité d'offre

44. Afin de développer sa capacité d'offre d'ATR, le FIDA doit définir les rôles et les responsabilités institutionnelles, et notamment: i) une équipe qualifiée capable de répondre à la demande d'ATR et de réunir les compétences requises pour la conception d'ensembles réactifs d'ATR; et ii) les personnes responsables de la mise sur le marché et de l'explication de l'instrument aux États membres et aux partenaires du développement.
45. Il sera nécessaire, en prenant appui sur les procédures actualisées, de former le personnel aux aspects techniques, juridiques et financiers de la conception et de l'exécution de l'ATR. La formation offre également des occasions de partager des expériences avec des projets d'ATR réussis, afin de mettre au point des ensembles d'appui reposant sur les avantages comparatifs du FIDA.
46. Enfin, des efforts sont nécessaires pour créer des incitations à l'offre d'ATR par le FIDA. Par exemple, l'ATR doit être considérée comme un instrument aussi important que le financement traditionnel et devrait être intégrée dans le processus de définition des programmes de pays. Il conviendra d'accorder une reconnaissance au personnel chargé d'identifier, de mettre au point et de gérer l'ATR.

D. Conclusion

47. Les activités dans les domaines d'ATR mentionnés ci-dessus débiteront durant les derniers mois de 2018 afin que cet instrument soit utilisé efficacement tout au long de la période couverte par FIDA11. Le FIDA présentera au Conseil d'administration, en décembre 2018, des informations actualisées sur les mesures déjà prises et les mesures supplémentaires nécessaires pour réorganiser l'ATR, y compris les engagements assortis de délais.