

Cadre stratégique du FIDA 2007-2010

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



Table des matières

Résumé	4
1 Introduction	10
2 Contexte	12
La pauvreté rurale et l'agriculture dans le monde d'aujourd'hui	12
La nouvelle architecture de l'aide au développement	13
L'avantage comparatif et le rôle du FIDA	15
3 Les objectifs de développement du FIDA	19
L'objectif général	20
Les objectifs stratégiques	20
Les résultats opérationnels	24
Les produits	27
4 Les principes d'action	30
Sélectivité et spécialisation	30
Ciblage	31
Autonomie des ruraux pauvres	32
Innovation, apprentissage et diffusion	32
Partenariats	33
Viabilité	34
5 La mise en œuvre du cadre stratégique	35
La gestion axée sur les résultats en matière de développement	35
La gestion axée sur les résultats en matière de développement au niveau des pays	35
Les processus de planification et de gestion organisationnelles	36
La gestion de la qualité	37
La gestion des ressources	39
La communication	40

SIGLES ET ACRONYMES

COSOP	programme d'options stratégiques par pays
DSRP	document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
GaRD	gestion axée sur les résultats en matière de développement
OMD	objectifs du Millénaire pour le développement
SPGP	système de planification et de gestion de la performance à l'échelle institutionnelle

Résumé

1. Introduction

Le Cadre stratégique 2007-2010 est l'un des principaux éléments du Plan d'action du FIDA pour améliorer son efficacité en matière de développement. Il expose la manière dont le FIDA peut s'acquitter au mieux de son mandat et utiliser les instruments à sa disposition pour optimiser sa contribution à la réduction de la pauvreté rurale. Ayant pour point de départ le rapport de la Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA, il s'appuie sur le Cadre stratégique 2002-2006 et tient compte également des conclusions de l'Évaluation externe indépendante du FIDA réalisée en 2005, ainsi que du Plan d'action, dont il est une composante essentielle. Prenant acte du changement de nature de la pauvreté au niveau mondial ainsi que de la nouvelle architecture de l'aide internationale au développement, et soucieux de répondre à ces évolutions, il ne propose pas de changement radical, mais suggère néanmoins un certain nombre de réorientations. C'est le document qui guidera le travail de l'ensemble du personnel et des dirigeants, à tous les niveaux de l'Organisation, et qui servira de cadre à tous les partenariats mis en place par le FIDA en matière de développement.

2. Contexte

La pauvreté rurale et l'agriculture dans le monde d'aujourd'hui

La pauvreté extrême demeure une réalité pour plus d'un milliard de personnes à travers le monde. Les trois quarts de ces pauvres vivent en milieu rural, et la plupart d'entre eux dépendent d'une façon ou d'une autre de l'agriculture pour leur subsistance. Les causes de la pauvreté rurale sont multiples: absence de moyens, impossibilité d'accéder aux services, à la technologie et aux marchés, manque de compétences et

inorganisation, à quoi viennent s'ajouter les conflits et les crises telles que l'épidémie du VIH/sida et le changement climatique. D'autre part, de nouveaux facteurs comme l'apparition de chaînes de valeur mondialisées, l'alliance de la recherche agricole et des biotechnologies, et l'émergence de nouveaux marchés pour les biocarburants transforment le visage de l'agriculture mondiale sans que l'on voie clairement quelles seront les conséquences de ces bouleversements pour les ruraux pauvres, hommes et femmes, qui vivent dans les pays en développement. Pour le FIDA, c'est donc avant tout dans les zones rurales, et plus particulièrement dans le secteur agricole, qui fait vivre la plupart de ces populations, qu'il convient de mener le combat contre la pauvreté.

La nouvelle architecture de l'aide au développement

Les efforts de la communauté internationale en faveur du développement ont évolué au cours des dix dernières années. Désormais, l'architecture de l'aide se caractérise par un engagement mondial en faveur des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), par l'élaboration de documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, de plus en plus souvent conçus par les pays eux-mêmes, de stratégies conjointes d'assistance et d'approches sectorielles permettant d'intégrer au niveau national des aides de sources disparates, par de nouveaux mécanismes comme les aides budgétaires générales, et par un plan d'action visant à renforcer l'efficacité de l'aide au développement, dont témoignent notamment la Déclaration de Paris sur ce thème et l'initiative "Unis dans l'action" pour la réforme du système des Nations Unies. De plus, l'arrivée de nouveaux pays et de grandes fondations privées parmi les donateurs se

traduit par une augmentation substantielle des ressources. Cependant, malgré la volonté générale de réduire la pauvreté, les moyens mis en œuvre pour résoudre les véritables problèmes auxquels sont confrontées les populations rurales pauvres ne sont pas à la hauteur des enjeux. Le FIDA est convaincu qu'il existe des solutions efficaces et éprouvées pour faire reculer la pauvreté rurale et que ces solutions peuvent être appliquées à plus grande échelle lorsqu'elles donnent de bons résultats.

L'avantage comparatif et le rôle du FIDA

Le FIDA est un organisme spécialisé des Nations Unies. Créé en 1977, c'est la seule institution financière internationale qui se consacre exclusivement, comme le veut son mandat, à la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire dans les zones rurales des pays en développement. Au cours des 30 dernières années, le travail qu'il a accompli auprès des ruraux, hommes et femmes, pour leur offrir localement la possibilité d'améliorer leurs conditions de vie, lui a permis d'acquérir une très grande expérience et des compétences uniques dans ce domaine. Aujourd'hui, l'avantage comparatif du FIDA réside dans les partenariats nationaux qu'il met en place pour élaborer et exécuter des projets et des programmes novateurs qui permettent aux populations rurales pauvres d'accroître leur production agricole, leur sécurité alimentaire et leurs revenus, dans le rôle émancipateur qu'il joue auprès des hommes et des femmes en les aidant à développer leurs compétences et leurs connaissances, à prendre confiance en eux-mêmes et à renforcer leurs organisations, et dans sa capacité à tirer les leçons de son expérience des projets pour promouvoir la diffusion de solutions efficaces et influencer les politiques et les investissements de ses pays membres et d'autres partenaires en matière de développement rural et agricole. La coopération avec les partenaires – notamment avec les autres organisations ayant leur siège à Rome – sera essentielle pour exploiter ce potentiel. Le FIDA prévoit

d'affecter environ 2 milliards de USD à ses activités de développement au cours de la période couverte par la septième reconstitution (2007-2009). Avec ces moyens, il devra donc faire tout son possible pour accroître son efficacité en matière de développement, l'impact de ses activités et sa contribution à la réduction de la pauvreté rurale.

3. Les objectifs de développement du FIDA

L'objectif général

L'objectif général du FIDA est de donner aux femmes et aux hommes qui vivent dans les zones rurales des pays en développement les moyens d'améliorer leurs revenus et leur sécurité alimentaire, au niveau du ménage. C'est ainsi qu'il entend contribuer à la réalisation de l'OMD 1 – éradiquer l'extrême pauvreté.

Les objectifs stratégiques

Pour atteindre son objectif général, le FIDA s'efforcera de faire en sorte, au niveau national, que les ruraux pauvres, hommes et femmes, puissent avoir plus facilement et plus durablement accès aux éléments suivants, et qu'ils disposent des moyens requis, en termes de compétences et d'organisation, pour tirer parti:

- a) des ressources naturelles (terre et eau), qu'ils seront alors aptes à gérer de façon viable et efficace;
- b) des techniques agricoles améliorées et des services de production efficaces, qui leur permettront d'accroître leur productivité;
- c) une large gamme de services financiers, qu'ils pourront utiliser pour les besoins de leurs activités productives et de leur famille;
- d) des marchés de produits et d'intrants agricoles transparents et concurrentiels, dont ils pourront tirer avantage;
- e) des possibilités d'emploi extra-agricole et de création d'entreprise en milieu rural, qu'ils pourront effectivement exploiter; et

- f) des processus locaux et nationaux d'élaboration des politiques et de programmation, auxquels leur participation doit être garantie.

Les résultats opérationnels

Pour atteindre ses objectifs stratégiques, le FIDA s'efforcera d'obtenir deux types de résultats opérationnels. Il s'agira tout d'abord, au niveau local, de parvenir à améliorer le revenu et la sécurité alimentaire des groupes directement visés par les projets qu'il appuie – ce sont les retombées immédiates. Le second résultat recherché est le renforcement des capacités internes dont disposent les pays pour promouvoir le développement rural et agricole, à savoir:

- a) le cadre général dans lequel s'inscrit la politique de réduction de la pauvreté rurale;
- b) les institutions publiques chargées de mettre en œuvre les principaux volets de cette politique et responsables de leur action devant les ruraux pauvres;
- c) les organisations et les institutions créées par les populations rurales pauvres elles-mêmes ou qui défendent leurs intérêts;
- d) les investissements du secteur privé dans l'économie rurale;
- e) les moyens disponibles pour l'élaboration et l'exécution des programmes (secteur public, ONG et secteur privé).

Les produits

Les produits désignent l'ensemble des services et des instruments que le FIDA utilisera pour obtenir ses résultats opérationnels. Les programmes établis pour les différents pays, tels qu'énoncés dans les programmes d'options stratégiques par pays (COSOP) axés sur les résultats, sont au centre de ce dispositif. Ils comprennent les éléments suivants: des projets novateurs comportant des mécanismes d'apprentissage et de diffusion; des programmes multipartites dont le FIDA contribue à définir les orientations; et des mécanismes de dialogue factuel avec les gouvernements nationaux. Ces programmes de pays seront complétés par des programmes régionaux comportant eux

aussi des projets axés sur l'apprentissage et l'accumulation de connaissances et des dispositifs de concertation sur l'action à mener aux niveaux régional et mondial/international.

4. Les principes d'action

Sélectivité et spécialisation

Le FIDA concentrera ses efforts dans les domaines où il a acquis un avantage comparatif indéniable. Il n'interviendra pas en dehors des zones rurales et ne prendra jamais pour cible d'autres populations que les pauvres. Il n'a pas pour mission de répondre directement à des situations d'urgence ni à apporter des secours. Si le FIDA finance la prestation de services sociaux – eau, santé et éducation –, ce sera uniquement pour satisfaire aux besoins préalablement définis des populations locales, lorsque ces services sont à la fois insuffisants et indispensables pour atteindre les objectifs des projets, ou qu'il est impossible de recourir à d'autres sources de financement. Le FIDA est un expert du secteur rural: il participera au dialogue sur les politiques à suivre uniquement dans les domaines relevant de sa compétence, et il n'utilisera pas ses ressources pour financer des aides budgétaires générales.

Ciblage

L'importance que le FIDA accorde au ciblage est la marque même de son identité. Son groupe cible se compose de populations rurales extrêmement pauvres capables de tirer parti des possibilités offertes par les projets. Ce groupe peut varier selon les situations locales: dans certains pays, il rassemblera les exclus de la croissance économique rurale, tandis que dans d'autres, là où la pauvreté est plus générale, il s'étendra à la majorité de la population rurale. Dans la plupart des cas, le FIDA privilégiera en fait tous ceux qui dépendent de l'agriculture pour leur subsistance. Il s'adressera tout particulièrement aux femmes et, dans de nombreuses régions du monde, aux populations autochtones. L'expérience du

FIDA en matière de ciblage trouvera également un écho dans sa participation au dialogue avec les gouvernements sur les politiques à suivre et dans les approches sectorielles multipartites.

Autonomie des ruraux pauvres

Si l'on veut que les populations rurales pauvres se libèrent de la pauvreté, il faut absolument leur donner les moyens d'accumuler les biens, les connaissances, les compétences et la confiance dont ils ont besoin pour mener leurs activités économiques. Et comme, individuellement, les pauvres sont marginalisés, il est important qu'ils puissent se regrouper et créer leurs propres organisations pour gérer leurs ressources, négocier avec les intermédiaires commerciaux et accéder aux débouchés économiques, aux services et aux administrations. Dans cette optique, le FIDA travaillera donc auprès d'un ensemble d'organisations créées par les ruraux pauvres, qu'il s'agisse de communautés tout entières ou de populations et de groupes d'intérêt spécifiques, d'associations formelles ou informelles, d'instances locales ou nationales, et il s'efforcera de renforcer leurs moyens.

Innovation, apprentissage et diffusion

Dans la plupart des pays, le rôle du FIDA est de mettre en place des partenariats en vue de trouver des solutions innovantes aux problèmes de la pauvreté rurale, tels qu'ils se posent localement, en expérimentant des méthodes, des dispositions institutionnelles, des modalités de coopération et des techniques originales dans le contexte où elles sont appliquées. Tous les éléments constitutifs des programmes de pays du FIDA devront en principe résulter d'une démarche originale. Cependant, l'innovation ne peut pas en soi servir à grand-chose si elle ne fait pas l'objet d'une diffusion, c'est-à-dire la mise en place, dans toutes les interventions du FIDA, de dispositifs internes d'apprentissage ainsi que de mécanismes permettant de faire remonter vers les

niveaux supérieurs, c'est-à-dire généralement à l'échelon national, les enseignements tirés de l'expérience.

Partenariats

Les partenariats étant un élément important des mesures envisagées pour accroître l'efficacité de l'aide au développement, le FIDA entend porter une attention croissante à ce mode d'organisation, tout en s'efforçant de devenir lui-même un meilleur partenaire pour les autres intervenants et de définir son propre rôle par rapport aux résultats qu'il peut obtenir par l'intermédiaire des partenariats. Dans cette perspective, le FIDA continuera de privilégier les acteurs nationaux, mais il participera également de façon plus active aux partenariats mis en place par la communauté internationale du développement, de même qu'il en créera lui-même de nouveaux pour résoudre des problèmes spécifiques, et il s'efforcera aussi par ce biais d'exercer une influence, en s'appuyant sur l'expérience pratique qu'il a accumulée dans la lutte contre la pauvreté rurale.

Viabilité

Il est essentiel d'assurer la viabilité de l'aide au développement. À cet effet, le FIDA améliorera la conception de ses projets afin d'en garantir l'impact sur le développement, et il continuera de leur fournir un soutien jusqu'à ce que cet impact soit jugé durable. Il encouragera les pays à prendre en main les projets et les programmes afin que ceux-ci puissent trouver leur place dans le cadre des politiques et des stratégies nationales, et y contribuer, mais il veillera aussi par-dessus tout à ce que les ruraux pauvres conservent la maîtrise de ces initiatives en les faisant participer à leur conception et à leur mise en œuvre, en leur permettant de développer les compétences et les structures dont ils ont besoin pour tirer parti des possibilités d'activité économique qui leur sont offertes et en les aidant à traiter de manière plus efficace et plus profitable avec les intermédiaires du marché et les prestataires de services une fois le projet terminé.

5. La mise en œuvre du cadre stratégique

La gestion axée sur les résultats en matière de développement

La gestion axée sur les résultats en matière de développement (GaRD) est une stratégie dont le but est de renforcer l'impact sur le développement et d'améliorer durablement les résultats obtenus dans les pays. C'est un élément qui fait aujourd'hui partie intégrante des engagements pris pour renforcer l'efficacité de l'aide et dont l'importance est déterminante pour l'impact des activités du FIDA sur le développement. Au niveau des pays, elle amènera le Fonds à s'appuyer sur les COSOP pour mettre en œuvre une démarche rigoureusement axée sur les résultats en ce qui concerne la conception des programmes de pays, le suivi et la gestion de la performance. Cette démarche se reflétera dans la hiérarchie des objectifs de développement du FIDA et tiendra dûment compte des engagements convenus pour renforcer l'efficacité de l'aide.

Au sein de l'Organisation, le système de planification et de gestion de la performance à l'échelle institutionnelle (SPGP) permettra de promouvoir une gestion axée sur les résultats à tous les niveaux et dans tous les services, en faisant concorder les ressources humaines et financières du FIDA avec ses priorités stratégiques, en renforçant sa capacité de gestion et de suivi de la performance et en instaurant une culture de la responsabilité et du résultat. Surtout, il devrait aider le FIDA à atteindre ses objectifs en ce qui concerne la pertinence, l'efficacité et l'efficience des projets. Composantes clés du SPGP, les plans de gestion axée sur les résultats mis en place dans les divisions contribueront à renforcer la performance en faisant mieux correspondre les programmes de travail avec les objectifs du FIDA en matière d'efficacité du développement, et en hiérarchisant plus finement les priorités pour atteindre ces objectifs. Ensemble, ces plans formeront le socle du programme de travail et budget annuel du FIDA, axé sur les

résultats. L'ensemble de la performance du FIDA, au niveau de l'institution, des pays, des projets et sur le plan organisationnel seront évaluées dans un cadre unique et cohérent qui énumérera les objectifs visés et les sources d'information utilisées pour tous les indicateurs clés et qui permettra, s'il y a lieu, d'établir des comparaisons avec des organisations similaires. Ce cadre de mesure des résultats sera mis au point en 2007.

La gestion de la qualité

Pour garantir en permanence la qualité de ses projets, le FIDA mettra en place un processus lui permettant d'orienter dès le départ le travail des équipes de conception et d'accélérer la prise de décision en amont. Il se dotera également d'un système d'assurance qualité indépendant et complémentaire, qui servira non seulement à évaluer l'état de préparation, les principaux facteurs de risque et la conformité des projets, mais aussi à passer en revue les processus d'amélioration de la qualité pour détecter les problèmes éventuels. Le but est de mettre au point des systèmes d'assurance qualité qui contribuent directement à améliorer la conception et la supervision des projets.

Tout en continuant de favoriser l'élaboration au plan local de solutions permettant de lutter contre la pauvreté rurale, le FIDA veillera à ce que cet effort puisse s'appuyer sur l'ensemble des connaissances accumulées en la matière par l'Organisation. Il élaborera des politiques et des principes opérationnels dans tous les domaines du Cadre stratégique, les diffusera et assurera le suivi de leur application. Le personnel sera tenu de veiller à la cohérence du dispositif – ou de justifier les exceptions dans des cas spécifiques. Fort de sa nouvelle stratégie en matière de gestion des connaissances, le FIDA se transformera en une institution vouée à l'innovation et au savoir, et en un centre d'excellence pour la réduction de la pauvreté rurale. Outre l'importance accordée à l'instauration d'une culture de la connaissance et de

l'innovation, cette transformation s'appuiera sur de solides procédures d'apprentissage et de partage des savoirs, sur des partenariats à tous les niveaux pour promouvoir l'échange et l'assimilation d'informations, sur des outils pédagogiques, sur un personnel compétent et motivé, et sur des évaluations d'impact.

La gestion des ressources

Le FIDA s'efforcera d'accroître le plus possible la proportion de ses dépenses administratives totales qu'il consacre aux opérations de développement et il fera porter son effort financier là où il est le mieux à même de compléter les capacités dont disposent les pays pour la conception et la supervision des projets. Afin de réaliser des économies, le FIDA procédera à une évaluation comparative de ses coûts par rapport à ceux d'organismes analogues, il étudiera la possibilité d'externaliser certains services ou de les partager avec les autres organisations ayant leur siège à Rome, et il prendra également des mesures pour débloquer des ressources en clôturant les prêts et les dons improductifs. En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, le FIDA mettra davantage l'accent sur les résultats obtenus en matière de développement, sachant que dans ce domaine l'efficacité est étroitement liée à la capacité d'attirer, de retenir et de mobiliser un personnel de qualité. Il adoptera un plan pour assurer une meilleure concordance entre ses ressources humaines et ses priorités stratégiques institutionnelles. Les mesures à prendre dépendront en grande partie d'une évaluation du niveau des effectifs et des compétences requises, et refléteront également les nouvelles améliorations apportées au système d'évaluation de la performance professionnelle. Le FIDA a déjà beaucoup progressé dans la mise en place de mécanismes de gestion des risques financiers, opérationnels et sur le plan de la réputation, contribuant ainsi à réduire les risques d'échec au regard des résultats escomptés en matière de développement.

Cependant, en tant qu'institution tournée vers l'innovation, le FIDA est inévitablement exposé à des risques importants qu'il doit donc s'efforcer d'identifier et d'évaluer pour pouvoir les maîtriser. L'intégration de la gestion des risques dans les processus de planification stratégique du FIDA répondra à cette nécessité au niveau institutionnel, tandis que les plans de gestion mis en place dans les divisions et les COSOP axés sur les résultats rempliront la même fonction pour ce qui est des risques au niveau des pays.

La communication

Pour renforcer l'efficacité du Fonds et sa contribution aux efforts nationaux et internationaux de réduction de la pauvreté, il faut aussi une bonne politique de communication. Cela est indispensable non seulement pour la création de partenariats, la concertation sur les politiques, l'apprentissage et la mise en commun des connaissances, ainsi que pour répondre aux besoins des populations rurales pauvres, mais aussi pour le travail d'équipe et l'efficacité de l'Organisation. La communication sera donc un élément important de la stratégie et de la politique institutionnelle. Au sein de l'Organisation, le FIDA développera la communication dans les deux sens entre le siège et les opérations sur le terrain, et à l'extérieur, il produira et diffusera une série de supports d'information exposant ses objectifs et ses méthodes à l'intention du grand public.

Introduction

1

Le Cadre stratégique 2007-2010 est un instrument essentiel pour renforcer l'efficacité du FIDA en matière de développement. Il expose la manière dont le FIDA peut utiliser au mieux les instruments à sa disposition pour s'acquitter de son mandat et optimiser sa contribution à la réduction de la pauvreté rurale. Il définit les objectifs de développement de l'Organisation, les résultats attendus ainsi que les principes et les modalités pratiques de ses interventions. Il délimite les grands domaines dans lesquels le FIDA concentrera ses efforts et explique également comment l'institution entend s'organiser pour renforcer l'impact de ses opérations. Il s'agit donc d'un document fondamental qui fixe les orientations du FIDA et dessine le cadre général de sa gestion stratégique afin de guider le travail de l'ensemble du personnel et des responsables de l'Organisation, et de faciliter à tous les niveaux la mise en place de partenariats au service du développement.

Le présent document a pour point de départ le rapport de la Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA qui a été approuvé par le Conseil des gouverneurs du FIDA en février 2006. Il s'inscrit dans le prolongement du Cadre stratégique 2002-2006 ("Œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté"), et tient compte également des conclusions de l'Évaluation externe indépendante du FIDA réalisée en 2005. C'est un élément essentiel du Plan d'action du FIDA pour améliorer son efficacité en matière de développement, également approuvé par le Conseil d'administration en décembre 2005. Il fixe les orientations stratégiques permettant de définir tous les résultats attendus du Plan d'action et trace le cadre qui les intègre tous de manière cohérente.

Le Cadre stratégique 2007-2010 prend acte des changements qui se sont produits dans l'environnement opérationnel du FIDA. En Asie, on a assisté à un recul massif et rapide de la pauvreté, mais en Afrique subsaharienne le nombre de pauvres continue d'augmenter. Néanmoins, partout dans le monde, la pauvreté demeure essentiellement un phénomène rural. Sur la scène internationale, l'adoption des OMD témoigne désormais d'un nouveau consensus sur la nécessité impérieuse de réduire la pauvreté. De nombreux pays en développement et leurs partenaires se sont engagés à formuler, à appliquer et à financer des politiques spécifiquement conçues à cette fin. Dans certains pays, des progrès notables ont déjà été faits, mais de manière générale la situation est encore très insatisfaisante.

Ce cadre stratégique dresse un bilan de l'action du FIDA au cours de ces dernières années et en dégage les principaux enseignements qui lui permettront de s'adapter à la fois au changement de nature de la pauvreté rurale dans le monde et à la nouvelle architecture de l'aide internationale au développement. S'il ne propose pas de changement radical quant aux domaines d'intervention du FIDA, il suggère néanmoins un certain nombre de réorientations. L'avantage comparatif du FIDA y est explicitement défini comme étant lié à sa connaissance des conditions de vie et des moyens d'existence essentiellement agricoles des ruraux pauvres, hommes et femmes, qui vivent dans les pays en développement, et à l'expérience qu'il a acquise au fil des ans en travaillant tout spécialement auprès de ces populations. Le principe d'autonomie est clairement situé au cœur de sa démarche: aider les ruraux pauvres à acquérir les

compétences et le capital social dont ils ont besoin pour améliorer durablement leurs revenus et leur sécurité alimentaire, et aider les institutions nationales à mettre en place les politiques et les structures nécessaires à cette fin. Tel est le sens de la formule qui résume la mission du FIDA: œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté.

Si les projets de développement rural et agricole destinés à certains groupes cibles continuent de constituer la clé de voûte de l'action du FIDA, celui-ci reconnaît néanmoins désormais que, pour contribuer avec efficacité à la réduction de la pauvreté rurale dans l'ensemble du monde en développement, il doit impérativement s'assurer que les projets qu'il appuie s'inscrivent dans le cadre des systèmes nationaux, et que les enseignements qui en découlent sont ensuite repris et diffusés à plus grande échelle par les pays partenaires. Cela suppose l'existence de mécanismes efficaces d'apprentissage et de gestion des connaissances, et le renforcement des partenariats avec les interlocuteurs nationaux, y compris les organisations créées par les pauvres eux-mêmes, et les autres membres de la communauté internationale du développement.

Une autre nouveauté réside dans la précision des orientations que définit le cadre stratégique pour l'action du FIDA. Les domaines d'intervention du FIDA y sont en effet clairement délimités et la hiérarchie de ses objectifs de développement permet de comprendre comment il inscrira ses activités dans le cadre plus large des systèmes nationaux qu'elles ont pour but de compléter. Le cadre stratégique expose également les principes qui régiront toutes les interventions,

et il explique en particulier comment le FIDA devra s'organiser pour améliorer la prise en compte des résultats obtenus, aligner l'ensemble de ses ressources sur ses objectifs institutionnels et renforcer ses systèmes de gestion de la performance. Il s'agit donc, en somme, d'un document très rigoureux et très précis qui s'adresse à l'ensemble du personnel et des responsables du FIDA.

Contexte

2

La pauvreté rurale et l'agriculture dans le monde d'aujourd'hui

La pauvreté extrême demeure une réalité quotidienne pour plus d'un milliard d'êtres humains. La faim et la malnutrition touchent environ 815 millions de personnes dans le monde, et plus d'un quart de tous les enfants de moins de cinq ans qui vivent dans les pays en développement sont sous-alimentés. Malgré le recul de la pauvreté en Asie, où le nombre de personnes vivant avec moins de un dollar par jour a diminué de plus d'un quart entre 1990 et 2001, les pauvres sont encore très nombreux dans cette région du monde. En Afrique subsaharienne, la proportion de personnes qui n'ont pas assez à manger a légèrement reculé, mais le nombre des affamés a augmenté et le revenu moyen des personnes extrêmement pauvres a diminué entre 1990 et 2002. Le Rapport sur le développement humain publié par le Programme des Nations Unies pour le développement en 2005 et le Rapport sur le développement dans le monde publié par la Banque mondiale en 2006 confirment tous deux que dans un grand nombre de pays en développement parmi les plus pauvres, les OMD ne pourront pas être atteints sans un accroissement significatif des efforts.

La pauvreté qui sévit dans les pays en développement est encore généralement un phénomène rural – même si la distinction entre zones urbaines et zones rurales est aujourd'hui de plus en plus floue. La majeure partie des pauvres du monde vivent en milieu rural: c'est le cas notamment de 75% de ceux qui sont extrêmement pauvres, soit plus de 750 millions de personnes. La plupart dépendent d'une façon ou d'une autre de l'agriculture, et la grande majorité travaille directement dans ce secteur. Les plus pauvres restent les paysans sans terre, les

métayers et ceux qui disposent de parcelles trop petites pour subvenir à leurs besoins, ainsi que les pasteurs nomades et les pêcheurs de subsistance. Dans beaucoup de régions, les populations autochtones et les minorités ethniques constituent une part disproportionnée des pauvres, et les femmes sont partout présentes parmi les groupes les plus vulnérables et les plus marginalisés. En règle générale, les pays ruraux sont aussi les plus pauvres et ceux qui ont connu la plus faible croissance. Même dans un grand nombre de pays à revenu intermédiaire qui ont réussi à développer rapidement leur économie et à faire reculer la pauvreté, les zones rurales sont celles où subsiste la pauvreté la plus extrême et la plus tenace.

Les déterminants de la pauvreté rurale sont complexes. Tout d'abord, les ruraux pauvres sont dépourvus de ressources – ils ne possèdent ni terre, ni eau, ni capital – et ils n'ont pas accès aux services, aux techniques améliorées et aux marchés. En outre, ils n'ont pas acquis les connaissances et les compétences nécessaires pour améliorer la productivité de leurs activités agricoles, leur sécurité alimentaire et leurs revenus, et comme ils ne sont pas organisés, ils ne peuvent pas non plus faire entendre leur voix – sur les marchés, auprès des prestataires de services et dans les lieux de décision – ni s'attaquer aux injustices qui, dans bien des cas, les condamnent à rester pauvres. D'autre part, la pauvreté rurale s'accompagne souvent de situations conflictuelles, au niveau de la collectivité ou de la famille, généralement dues à la concurrence pour l'accès aux ressources. Dans une grande partie du monde en développement, enfin, le changement climatique a des conséquences de plus en plus imprévisibles. Conjugués aux dégradations que l'homme inflige à

l'environnement, ces bouleversements ajoutent à la vulnérabilité des ménages ruraux les plus pauvres.

L'environnement dans lequel les ruraux pauvres travaillent pour gagner leur vie est également en pleine mutation. Malgré l'absence de progrès dans les négociations commerciales internationales, l'apparition de filières alimentaires mondialisées, dans lesquelles la place centrale revient désormais aux consommateurs et aux entreprises, ainsi que de nouveaux marchés locaux et régionaux, a ouvert des perspectives pour un certain nombre de producteurs, mais a également créé de nouvelles difficultés pour beaucoup d'autres, en particulier les plus pauvres et les plus marginalisés. Le progrès des biotechnologies commence à avoir des retombées très importantes pour l'agriculture au niveau mondial, mais la plupart des pays en développement et des petits producteurs qui vivent dans ces pays risquent de se voir largement exclus des investissements internationaux dans la recherche agricole et dans la technologie. Au cours des prochaines années, on assistera sans doute à un développement très rapide du marché des biocarburants qui entraînera des changements importants dans l'agriculture mondiale, mais on ne voit pas encore clairement quelles en seront les conséquences pour les petits producteurs des pays en développement. D'autre part, les populations rurales évoluent elles aussi rapidement: alors que la main-d'œuvre agricole continue d'augmenter dans la plupart des pays en développement, elle a commencé à diminuer en Chine, et, dans beaucoup de pays, l'émigration des paysans vers les villes se traduit à la fois par une féminisation de l'économie rurale et par la croissance de l'agriculture urbaine, tandis que dans plusieurs régions de l'Afrique subsaharienne l'épidémie de VIH/sida décime les communautés rurales. Tous ces facteurs annoncent sans doute de profonds bouleversements pour l'agriculture et pour les paysans des pays en développement: aider ces populations à faire face aux

nouvelles évolutions, et si possible à en tirer parti, sera l'une des tâches essentielles à laquelle devra s'atteler le FIDA au cours des années à venir.

Des politiques macroéconomiques rationnelles, une bonne gestion des affaires publiques et un système commercial ouvert sont certes indispensables pour réduire durablement la pauvreté rurale, mais cela n'est pas tout. Le FIDA est convaincu que le problème de la pauvreté ne peut pas se résoudre simplement en créant de nouveaux débouchés économiques en dehors des zones rurales: il faut aussi s'y attaquer au sein même du secteur rural, en mettant l'accent sur l'agriculture – seule source de revenu pour la plupart des ruraux pauvres –, et en s'attachant en premier lieu à lever les principaux obstacles auxquels se heurtent les paysans dans leurs activités agricoles. Et dans un monde où les populations sont de plus en plus mobiles, la croissance de l'économie rurale peut en outre constituer un rempart contre l'exode des paysans, contribuant ainsi à atténuer la pauvreté également dans les villes.

La nouvelle architecture de l'aide au développement

La dernière décennie a été marquée par une évolution des efforts de développement de la communauté internationale, caractérisée à la fois par l'apparition d'un large consensus sur les objectifs de développement et par un engagement commun sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre plus directement ces objectifs. Les OMD sont devenus le point de ralliement de tous les efforts de développement internationaux. Ils témoignent des engagements pris à l'échelle mondiale pour la réduction générale de la pauvreté à l'horizon 2015 et constituent le programme d'action dans lequel s'inscrivent désormais la plupart des activités de développement. La majorité des pays les plus pauvres du monde sont aujourd'hui dotés de documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ou d'instruments équivalents qui indiquent la

voie à suivre pour réaliser les OMD au niveau national. Ces DSRP sont progressivement devenus de véritables stratégies nationales pour la réduction de la pauvreté ainsi qu'un point de référence incontournable de l'aide au développement.

Dans leurs efforts pour renforcer l'efficacité de l'aide, les organismes internationaux de développement ont décidé de mettre l'accent sur le principe de l'appropriation au plan national (par les pouvoirs publics, la société civile et le secteur privé), les résultats, la coordination des interventions et l'harmonisation des procédures. Ces principes ont été réaffirmés par les responsables d'organismes d'aide au développement dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide adoptée en 2005. Le FIDA a signé ce texte et il est résolument attaché à sa mise en œuvre. Dans certains pays, les gouvernements et leurs partenaires ont mis au point des stratégies conjointes d'assistance en s'appuyant sur un cadre de développement cohérent qui tient compte des priorités, des programmes et des systèmes nationaux. Le système des Nations Unies sera lui-même le premier à fournir une aide cohérente et unifiée qui réponde aux priorités nationales, et le FIDA – en collaboration étroite avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Programme alimentaire mondial (PAM) – apportera une contribution essentielle aux efforts renforcés que prévoit l'initiative "Unis dans l'action" en matière de réduction de la pauvreté rurale et de sécurité alimentaire.

L'aide au développement a augmenté en même temps qu'elle a pris de nouvelles formes. Les réaménagements et les allègements de dette consentis dans le cadre de l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale ainsi que d'autres engagements fondés sur le principe de l'additionnalité de l'aide ont permis aux pays pauvres de disposer de ressources supplémentaires pour appliquer

leurs stratégies nationales en matière de réduction de la pauvreté. D'autre part, les aides fournies sous la forme d'un soutien budgétaire général à l'appui des DSRP et des cadres budgétaires à moyen terme qui les accompagnent sont de plus en plus fréquentes. Dans un nombre croissant de pays, on a également recours à des approches sectorielles ou à d'autres instruments de même nature pour faire en sorte que tous les financements destinés à un secteur particulier soient effectivement mis au service des politiques et des programmes de dépenses correspondants, sous la direction et le contrôle du gouvernement. Ces approches sont assez limitées dans le domaine de l'agriculture, mais elles n'en demeurent pas moins un élément important des efforts de développement, en particulier dans les pays les plus pauvres.

Dans le même temps, la communauté internationale du développement connaît elle-même des transformations. Des pays à forte croissance comme la Chine et l'Inde, qui faisaient autrefois partie des bénéficiaires de l'aide, figurent aujourd'hui également dans les rangs des donateurs, et un nombre croissant de fondations privées investissent désormais des sommes considérables dans des domaines essentiels pour la réduction de la pauvreté – notamment dans le développement de l'agriculture. À l'inverse, un certain nombre d'acteurs "traditionnels" de l'aide au développement ont réduit ou retiré leur soutien technique et stratégique au secteur agricole/rural, en raison notamment des efforts entrepris par l'ensemble des donateurs pour rationaliser leurs activités et se répartir le travail selon le principe de l'avantage comparatif de chacun.

Malgré toutes ces nouvelles modalités et initiatives, la pauvreté rurale est un problème qui n'a pas encore trouvé de solutions satisfaisantes. Les DSRP sont loin d'avoir pris toute la mesure du rôle joué par l'agriculture ou le développement rural, et les approches sectorielles n'ont pas encore fait la démonstration de leur efficacité dans

le domaine de l'agriculture. Dans beaucoup de pays en développement, les ministères chargés des questions agricoles manquent de ressources humaines et financières et ne sont pas en mesure de mener à bien les réformes indispensables. Malgré la montée en puissance de leurs associations, les ruraux pauvres ont encore beaucoup de mal à faire entendre leur voix dans toutes les instances dont relève la stratégie de développement rural et agricole. Et le regain d'intérêt pour le rôle que joue le développement agricole dans la réduction de la pauvreté ne s'est pas accompagné d'une plus grande attention à l'égard des problèmes auxquels se heurtent les pauvres dans le domaine de l'agriculture.

On assiste donc aujourd'hui à l'émergence d'une situation dans laquelle, bien que les dirigeants des pays pauvres soient de plus en plus nombreux à prendre des mesures pour lutter contre la pauvreté et la communauté internationale de plus en plus déterminée à soutenir leurs efforts, les moyens mis en œuvre pour tenter de résoudre les véritables problèmes auxquels sont confrontés les ruraux pauvres ne sont pas à la hauteur des enjeux. Le FIDA est néanmoins convaincu qu'il existe des solutions efficaces et éprouvées pour lutter contre la pauvreté rurale et que ces solutions peuvent être appliquées et largement diffusées. Elles supposent l'implication des autorités nationales et un accroissement des ressources parallèlement à l'adoption de mesures propres à lever les obstacles auxquels se heurtent spécifiquement les ruraux pauvres. Il est absolument indispensable d'offrir à ces hommes et à ces femmes les possibilités et les moyens de s'assurer un avenir meilleur. Tel est le défi à relever.

L'avantage comparatif et le rôle du FIDA

Le mandat du FIDA

Le FIDA est un organisme spécialisé des Nations Unies, et c'est la seule institution financière internationale qui se consacre exclusivement à la réduction de la pauvreté rurale et de la sécurité alimentaire et

nutritionnelle dans les pays en développement. Créé en 1977, il a commencé ses activités l'année suivante. Son action consiste à aider les gouvernements des pays en développement à renforcer les moyens dont ils disposent pour permettre aux populations rurales pauvres de se libérer de la pauvreté. Depuis sa création, le FIDA a investi quelque 9,0 milliards de USD dans plus de 700 projets et programmes qui ont touché environ 300 millions de ruraux pauvres. La majeure partie de ses financements prennent la forme de prêts aux gouvernements, souvent consentis à des conditions particulièrement favorables, mais il accorde aussi des dons, pour des montants plus limités, non seulement aux gouvernements mais aussi à des organisations non gouvernementales nationales et internationales.

Le FIDA exerce son mandat en tenant compte à la fois de l'importance fondamentale de l'agriculture dans la vie économique des populations rurales pauvres et des principaux facteurs qui conditionnent l'accroissement potentiel de leur productivité et de leurs revenus. Le FIDA reconnaît qu'il n'y a pas de solution toute faite aux problèmes du développement rural. La situation des ruraux pauvres varie en effet tellement d'une région à l'autre que l'approche du FIDA consiste à essayer de comprendre tout d'abord dans quel milieu ils vivent et ce qu'ils font, avant de les aider à trouver les moyens d'améliorer leur sort, ce qui passe généralement par l'acquisition de compétences et la création d'organisations. À l'heure actuelle, les projets qui bénéficient de l'aide du FIDA sont conçus de manière à s'inscrire dans le cadre des systèmes nationaux, et le FIDA est de plus en plus soucieux de faire en sorte que les enseignements et les données d'expérience qui en découlent soient mis à profit pour orienter les politiques et les investissements de ses propres États membres et des autres acteurs internationaux du développement rural et agricole. Au-delà des avantages

directs que l'action du FIDA peut avoir pour les groupes cibles, cette influence exercée sur le cours des politiques peut apporter une contribution extrêmement précieuse aux efforts déployés dans le monde entier pour atteindre les OMD.

L'avantage comparatif du FIDA

L'avantage comparatif du FIDA réside dans son expérience et dans le parcours qui a été le sien jusqu'ici. Dans les années 90, alors que d'autres organismes de développement détournaient leur attention de l'agriculture et du problème de la pauvreté rurale, le FIDA restait au contraire attaché à ces questions et continuait de s'intéresser aux moyens d'améliorer durablement les conditions de vie dans les zones rurales, allant même jusqu'à accroître son soutien à ce secteur, contrairement à la plupart de ses homologues. Ce faisant, il a accumulé une expérience considérable et une somme de connaissances sur les problèmes auxquels les gouvernements et les populations pauvres et marginalisées étaient alors et continuent d'être confrontés. Même si l'on s'accorde généralement à reconnaître aujourd'hui qu'il est absolument essentiel de réduire la pauvreté rurale pour atteindre l'OMD 1, le FIDA est l'un des rares organismes de développement qui continue d'apporter un soutien ciblé au développement agricole et rural en vue de renforcer l'autonomie économique des hommes et des femmes pauvres qui vivent dans les campagnes.

Dans certaines régions, le FIDA s'est bâti une réputation pour la qualité de son action auprès de groupes particuliers – notamment les populations autochtones et d'autres minorités ethniques – qui sont exclus de l'effort général de développement; dans d'autres, où la majorité des ruraux vivent dans la pauvreté, il contribue dans des proportions importantes aux programmes nationaux de lutte contre la pauvreté rurale. Partout où il intervient, il a su s'imposer comme un partenaire digne de confiance et apprécié des dirigeants et d'autres interlocuteurs nationaux, en plus de la légitimité particulière que lui confèrent son statut

d'organisme spécialisé des Nations Unies et sa structure de gouvernance très large.

Aujourd'hui, l'avantage comparatif du FIDA se manifeste dans trois domaines:

- a) Le travail qu'il mène en coopération avec ses partenaires – gouvernements, société civile, ONG, secteur privé et communauté internationale du développement – pour mettre au point et exécuter des projets et des programmes cohérents et novateurs qui répondent aux besoins spécifiques et aux priorités des populations rurales pauvres, vulnérables et marginalisées, tels qu'elles les ont elles-mêmes définis, et qui leur permettent d'accroître leur production agricole, leur sécurité alimentaire et leurs revenus. Les femmes font généralement l'objet d'une attention particulière de la part du FIDA, ainsi que les populations autochtones dans certaines régions.
- b) La démarche qui vise à rendre les ruraux pauvres autonomes en leur permettant d'acquérir les compétences, les connaissances et la confiance nécessaires, et en renforçant leurs organisations afin qu'elles puissent à la fois obtenir des résultats tangibles pour leurs membres et influencer sur les processus qui les concernent.
- c) Le traitement qu'il fait des enseignements tirés de l'expérience acquise dans le cadre des projets qu'il finance et la mise à profit des connaissances pour engager le dialogue avec les pays membres et les autres partenaires internationaux de l'aide au développement. C'est cette démarche qui permet au FIDA à la fois de promouvoir la reproduction et la diffusion à plus grande échelle des solutions expérimentales qui ont fait leurs preuves et d'influencer les politiques et les investissements des pays membres et des autres partenaires dans le domaine du développement rural et agricole.

Au cours de la période couverte par le Cadre stratégique 2007-2010, le FIDA s'emploiera à renforcer son avantage comparatif dans les trois domaines susmentionnés afin de mieux s'acquitter de sa mission: œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté. Le travail avec les partenaires sera déterminant pour exploiter pleinement ce potentiel. L'importance accordée, de façon générale, à l'efficacité de l'aide et l'examen triennal des activités opérationnelles adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies donnent un cadre pour améliorer la division du travail entre les organismes de développement, selon l'avantage comparatif de chacun. Le FIDA voit ainsi s'ouvrir à lui de nouvelles possibilités de tirer parti des atouts d'autres institutions. Par ailleurs, l'initiative "Unis dans l'action" qui vise à assurer la cohérence de l'ensemble du système des Nations Unies aura d'importantes répercussions sur le travail de toutes les institutions appartenant à ce système, aussi bien au siège que sur le terrain. Le FIDA participera pleinement à cet effort et cherchera activement les moyens de renforcer sa collaboration avec les institutions apparentées qui ont leur siège à Rome et avec ses partenaires au niveau des pays.

Vers un nouveau rôle stratégique

La septième reconstitution de ses ressources a permis au FIDA de disposer de moyens plus importants pour lutter contre la pauvreté rurale. Au cours de la période couverte par cette reconstitution, le FIDA prévoit de consacrer environ 2 milliards de USD à des projets et des programmes de développement, ce qui devrait permettre de mobiliser un investissement supplémentaire de 3 milliards de USD, au moins, avec les cofinancements nationaux et internationaux. Ces ressources seront affectées selon le système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) qui a été approuvé dans le cadre de la sixième reconstitution. Il y aura à tout moment environ 230 projets approuvés ou en cours d'exécution. Conformément à une règle préalablement convenue, le budget administratif du FIDA et le mécanisme de

financement du développement des programmes (MFDP) ne représenteront pas plus de 17,1% du programme de travail. Avec ces éléments en main, le FIDA devra donc faire tout son possible pour renforcer son efficacité en matière de développement et, surtout, l'impact de ses activités sur la réduction de la pauvreté rurale.

Cet objectif impliquera des changements. Dans un monde en pleine mutation, les activités du FIDA vont inévitablement évoluer, à la faveur d'innovations spécifiques et systématiques dans les domaines correspondant à la mission pour laquelle il a été créé: améliorer les moyens de subsistance que les ruraux pauvres tirent de l'agriculture dans les pays en développement. Au cœur de ses activités, les programmes de pays seront adaptés aux situations locales et aux différents niveaux de développement économique observés sur les quatre continents, mais ils seront tous pilotés par les pays eux-mêmes et harmonisés avec les efforts des autres donateurs. Le FIDA fera en sorte que ses opérations soient exemplaires des meilleures pratiques et il s'appliquera à tirer de son expérience des connaissances dont il pourra ensuite faire bénéficier ses partenaires. Il s'appuiera lui-même sur ce que les pays et les autres organismes internationaux de développement ont de positif à apporter, et il s'efforcera avec eux de transposer les enseignements tirés de ses projets au niveau des politiques et des systèmes nationaux. Enfin, il engagera un dialogue sélectif sur les grandes questions relatives à la réduction de la pauvreté rurale, en s'appuyant sur des données concrètes, et il s'attachera à renforcer les organisations créées par les ruraux pauvres eux-mêmes pour leur permettre d'exercer une influence sur les décisions qui les concernent.

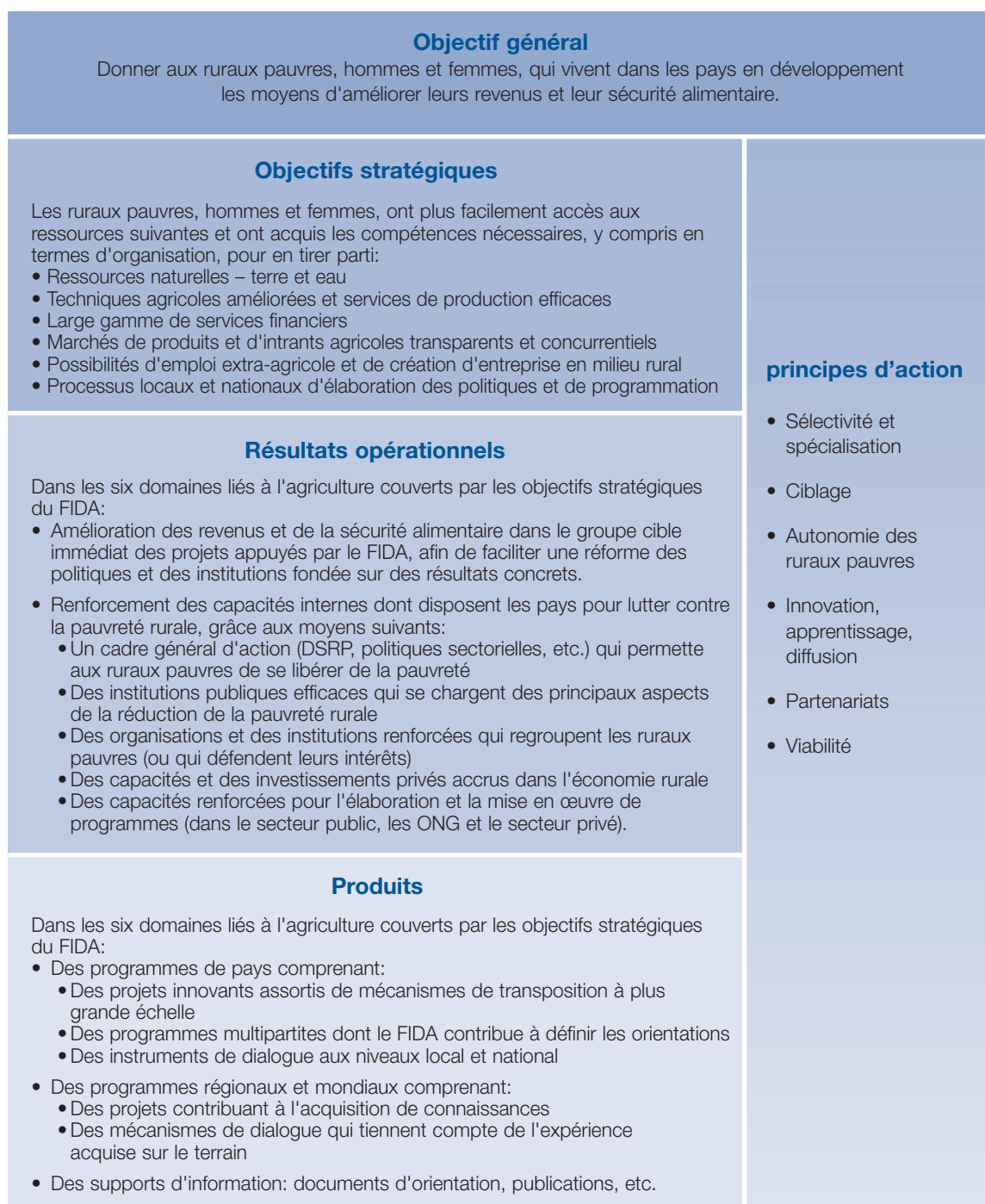
En tant qu'organisation, le FIDA portera sur lui-même un regard critique et il modifiera s'il y a lieu ses systèmes et processus internes pour s'adapter aux changements extérieurs et renforcer son efficacité en matière de développement. Dans sa gestion comme

dans ses opérations, il adoptera une approche axée sur les résultats, conformément aux engagements qui ont été pris pour renforcer l'efficacité de l'aide au développement. Il étudiera la possibilité de diversifier ses instruments financiers si cela s'avère nécessaire pour être mieux à même d'innover et d'obtenir un impact sur le terrain. Il adaptera ses stratégies opérationnelles, ses mécanismes de fonctionnement et le profil de ses ressources humaines pour pouvoir se concentrer sur les résultats souhaités, les concrétiser et les mesurer, et, surtout, il se transformera lui-même de manière à être comptable devant ses membres des résultats obtenus, lesquels seront constatés avec objectivité et communiqués dans la transparence.

Les objectifs de développement du FIDA

La hiérarchie des objectifs de développement (voir la figure 1) définit l'objectif général vers lequel tendent toutes les activités du FIDA, il décrit la logique selon laquelle s'articulent les différents moyens mis en œuvre pour y parvenir, et énumère les principes d'action

FIGURE 1
Hiérarchie des objectifs de développement



que le FIDA entend appliquer dans toutes ses activités. Il s'agit à la fois du point de départ de tous les efforts de développement du FIDA et de la base sur laquelle sera élaboré le cadre de mesure des résultats – dans lequel s'inscriront tous les résultats prévus, obtenus et communiqués, du niveau institutionnel jusqu'à celui des programmes de pays et des projets.

L'objectif général du FIDA est de donner aux ruraux pauvres, hommes et femmes, qui vivent dans les pays en développement, les moyens d'améliorer leurs revenus et leur sécurité alimentaire, au niveau du ménage. Dans cette optique, le FIDA devra atteindre une série d'objectifs stratégiques consistant à faire en sorte que ces hommes et ces femmes aient plus facilement accès aux ressources naturelles, aux techniques agricoles améliorées et aux services de production, aux services financiers, aux marchés de produits et d'intrants agricoles, aux possibilités d'emploi extra-agricole et de création d'entreprise en milieu rural ainsi qu'aux processus locaux et nationaux de programmation et de décision touchant le secteur rural, et qu'ils soient en mesure d'en tirer parti. Sur le plan opérationnel, cela supposera l'obtention de deux résultats complémentaires: d'une part, l'accroissement des revenus et l'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages qui forment le groupe cible immédiat des projets appuyés par le FIDA; d'autre part, le renforcement des capacités internes dont disposent les pays pour combattre la pauvreté rurale. À ces réalisations contribueront un ensemble de produits et de services élaborés par le FIDA pour le compte de ses États membres.

L'objectif général

L'objectif général du FIDA est de donner aux ruraux pauvres, hommes et femmes, qui vivent dans les pays en développement les moyens d'améliorer leurs revenus et leur sécurité alimentaire. Il s'agit surtout d'assurer la sécurité alimentaire au niveau des ménages et de faire en sorte que les ruraux pauvres aient accès à une alimentation suffisante pour

mener une vie saine et productive. Renforcer l'autonomie de ces populations est le meilleur moyen de garantir sur le long terme l'amélioration de leurs revenus et de leur sécurité alimentaire. Tous les progrès accomplis dans cette optique, aux niveaux tant national qu'international, seront la contribution spécifique du FIDA à la réalisation de l'OMD 1 – éradiquer l'extrême pauvreté – et des cibles qui l'accompagnent, à savoir réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour et qui souffre de la faim. Pour atteindre son objectif général, le FIDA travaillera en partenariat avec les acteurs nationaux et internationaux.

Les objectifs stratégiques

La situation des ruraux pauvres et de l'agriculture paysanne varie énormément selon le niveau de développement économique du pays, les conditions agroécologiques et les systèmes de production, les rapports entre les sexes et les caractéristiques sociales et économiques. Il existe néanmoins un certain nombre de facteurs communs qui empêchent ces populations d'accroître leurs revenus et d'améliorer leur sécurité alimentaire. C'est en fonction de ces facteurs qu'ont été définis les objectifs stratégiques du FIDA, afin de faire en sorte, au niveau national, que les ruraux pauvres, hommes et femmes, puissent avoir plus facilement et plus durablement accès aux éléments suivants, et qu'ils disposent des moyens requis, en termes de compétences et d'organisation, pour tirer parti:

- a) des ressources naturelles (terre et eau) qu'ils pourront ensuite gérer de façon viable et efficace;
- b) des techniques agricoles améliorées et des services de production efficaces qui leur permettront d'accroître leur productivité;
- c) une large gamme de services financiers qu'ils pourront utiliser pour les besoins de leurs activités productives et de leur famille;
- d) des marchés de produits et d'intrants agricoles transparents et

- concurrentiels, dont ils pourront tirer avantage;
- e) des possibilités d'emploi extra-agricole et de création d'entreprise en milieu rural qu'ils pourront effectivement exploiter; et
 - f) des processus locaux et nationaux d'élaboration des politiques et de programmation auxquels leur participation doit être garantie.

Ces objectifs stratégiques traduisent tous la même volonté d'améliorer l'accès des ruraux pauvres, hommes et femmes, aux ressources, aux services et aux débouchés économiques, et de renforcer leurs compétences et leurs organisations pour qu'ils puissent tirer parti de ces possibilités. Ils correspondent globalement aux priorités définies dans le cadre de l'évaluation du secteur rural liée au SAFFP du FIDA. Surtout, ils reflètent la connaissance que possède le FIDA des grandes questions en rapport avec la réduction de la pauvreté rurale, compte tenu de ses nombreuses années d'expérience opérationnelle, et ils représentent donc les domaines dans lesquels le FIDA est particulièrement compétent. Ces objectifs tracent le cadre d'intervention du FIDA dans les pays: toutes les activités appuyées par le Fonds se rattacheront à l'un de ces objectifs stratégiques, voire à plusieurs d'entre eux, selon l'importance qu'ils revêtent par rapport aux différents contextes nationaux observés sur les quatre continents où travaille le FIDA.

a) Accès aux ressources naturelles et gestion de ces ressources

Le FIDA s'emploiera à améliorer l'accès des ruraux pauvres aux ressources naturelles productives, la sécurité des usages qu'ils en font et de la jouissance qu'ils en ont, ainsi que les pratiques auxquelles ils ont recours pour leur gestion et leur conservation.

Pour les populations rurales pauvres, l'impossibilité d'accéder aux ressources – terres agricoles pour la production, eau pour l'irrigation et ressources communes comme

les forêts, les terrains de parcours et les lieux de pêche – est l'une des principales caractéristiques de leur situation. Or, cet accès dépend non seulement de la quantité de ressources disponibles, par définition limitée, mais aussi de leur répartition et des principes qui régissent leur utilisation. Ces modes de faire-valoir ou d'appropriation, et le degré de sécurité qu'ils procurent, sont d'une importance fondamentale. Ils déterminent, par exemple, la part des récoltes qu'un fermier est tenu de remettre au propriétaire de la terre qu'il cultive, la période de l'année pendant laquelle un pêcheur ou un éleveur peut exercer son activité, ou encore la façon dont se transmettront les terres dans une famille où le chef de ménage est mort du sida. Dans un contexte de densification démographique, le démantèlement des systèmes traditionnels d'utilisation des ressources naturelles et l'apparition de nouveaux systèmes à caractère commercial qui reconnaissent mal les "droits secondaires" en matière d'utilisation des terres sont à l'origine de conflits de plus en plus nombreux autour de l'accès aux ressources. Dans la plupart des cas, les premières victimes de cette situation sont les plus déshérités et parmi eux, en particulier, les populations autochtones.

Il existe un lien étroit entre le régime de possession et d'utilisation des ressources naturelles et la façon dont celles-ci sont gérées. Plus les droits de propriété ou d'usage sont clairement établis et sécurisés, plus la gestion des ressources est rationnelle. Cependant, lutter contre la dégradation des terres ou promouvoir une exploitation durable des parcours ou des fonds de pêche, c'est aussi améliorer les pratiques et les techniques de gestion et de conservation. Il s'agit en l'occurrence de permettre aux agriculteurs, aux éleveurs et aux pêcheurs – souvent membres de communautés autochtones – de créer leurs propres organisations pour gérer efficacement les ressources et dégager les recettes nécessaires à la continuité de cette bonne gestion.

(b) Des techniques agricoles améliorées et des services de production efficaces

Le FIDA encouragera la mise au point et la diffusion de techniques agricoles améliorées, la mise en place au plan local de services de production axés sur la demande, ainsi qu'une amélioration de l'accès des paysans pauvres aux techniques et aux services et de leur capacité à les utiliser de façon efficace pour accroître leur productivité ainsi qu'à responsabiliser les prestataires de services pour qu'ils leur rendent des comptes.

Il y a très peu de régions dans le monde où les ruraux pauvres sont encore en mesure d'augmenter les surfaces qu'ils cultivent. C'est pourquoi le surplus de production dont ils ont besoin pour améliorer leurs revenus et leur sécurité alimentaire ne peut résulter que d'une intensification de leurs systèmes de production et d'un accroissement des rendements – des cultures, de l'élevage ou de la pêche – par unité de surface. Pour cela, il est impératif que les populations rurales pauvres puissent accéder à des techniques améliorées et à des services de production adaptés aux conditions locales. Si l'on prend l'exemple de la production végétale, les paysans pauvres doivent pouvoir disposer d'engrais et de variétés de semences à haut rendement qui soient adaptées au milieu local, et avoir accès à des services de recherche et de vulgarisation qui leur permettent d'utiliser ces techniques de la façon la plus efficace pour répondre à l'évolution de la demande et de la normalisation des produits. À l'heure actuelle, ces services sont parfois fournis par le secteur public, mais dans bien des cas ils sont organisés par d'autres types de prestataires. En tout état de cause, l'important est qu'ils soient axés sur la demande, adaptés aux conditions locales et qu'ils engagent la responsabilité des prestataires vis-à-vis de leurs clients. Dans cette optique, donner aux paysans les moyens de formuler clairement leurs besoins et d'exiger des prestataires qu'ils

leur rendent des comptes est un préalable indispensable. Pour accroître durablement les rendements, il faut aussi que les agriculteurs puissent développer leurs propres compétences agronomiques en complément des savoirs traditionnels et qu'ils soient en mesure d'effectuer eux-mêmes les essais en exploitation.

c) Une gamme plus large de services financiers

Le FIDA encouragera la mise en place de systèmes efficaces de financement rural reposant sur des institutions viables qui proposeront toute une gamme de services aux ruraux pauvres, et renforcera la capacité de ces populations, y compris au travers de leurs organisations, d'accéder à ces services et d'en tirer parti pour les besoins de leurs activités productives et de leur famille.

Si maigres que soient leurs économies, les ruraux pauvres ont besoin de pouvoir les conserver en lieu sûr. D'autre part, pour diversifier leurs sources de revenu ou accroître leur productivité agricole, ils ont également besoin de capitaux à investir et de fonds de roulement. Comme beaucoup de ménages ruraux dépendent des fonds que leur envoient les membres de leur famille, les mécanismes de transfert d'argent jouent un rôle déterminant dans de nombreuses régions du monde en développement. Les services d'assurance commencent aussi à prendre de l'importance. Or, les services financiers restent dans l'ensemble sous-développés étant donné les sommes modiques qui sont en jeu et le fait que les pauvres n'ont aucune garantie à offrir pour pouvoir emprunter. Les banques ne sont généralement pas intéressées par cette clientèle et, bien que la microfinance soit l'un des grands succès de ces dix dernières années en matière de développement, il reste encore beaucoup à faire pour étendre les activités de ces institutions dans les zones rurales.

Donner aux ruraux pauvres un accès plus large aux services financiers, c'est leur

permettre d'accroître leur production agricole et de mettre en route ou de développer une microentreprise. Cela suppose une approche systémique qui privilégie la pérennité des institutions à tous les niveaux. Au niveau microéconomique, cette approche doit consister à apporter un soutien aux organisations ancrées dans les communautés locales, aux institutions de microfinance et aux antennes rurales des banques traditionnelles qui forment le tissu financier du secteur rural. Au niveau mésoéconomique, elle doit amener à soutenir l'infrastructure financière permettant aux institutions de niveau inférieur de fonctionner correctement et d'élargir leurs activités (bureaux de crédit, agences de notation, associations et réseaux professionnels, etc.). Enfin, au niveau macroéconomique, la mise en place d'un cadre d'action, de réglementation et de supervision approprié, dans lequel les opérateurs peuvent déployer leurs activités en toute sécurité, est un élément indispensable.

d) Des marchés de produits et d'intrants agricoles transparents et concurrentiels

Le FIDA encouragera le développement, sous l'impulsion du secteur privé, de marchés transparents et diversifiés, et il renforcera la capacité des petits producteurs ruraux, y compris au travers de leurs organisations, à accéder à ces marchés et à négocier avec les intermédiaires des conditions d'achat et de vente moins inégales et plus profitables pour eux.

Les conditions auxquelles les ruraux pauvres achètent des intrants et vendent leurs produits sont un facteur déterminant à la fois de la viabilité des exploitations agricoles et de la structure même des systèmes de production. Dans beaucoup de pays en développement, il y a plus de dix ans que l'État n'intervient plus directement sur ces marchés. Or, malgré l'apparition d'acteurs privés – aux niveaux local, national, régional et mondial – qui prennent peu à peu la relève, à l'échelle du paysan la situation se caractérise souvent par le manque de

transparence, l'absence de concurrence ou, pire, l'exploitation. De plus, un grand nombre de ruraux pauvres, particulièrement dans les régions les plus reculées, sont très mal desservis par ces nouveaux marchés.

Il est indispensable d'aider les paysans à s'organiser pour leur permettre d'avoir plus largement accès aux marchés, d'y négocier de meilleures conditions d'achat et de vente et d'être mieux informés. En ce qui concerne l'accès aux marchés, les efforts doivent porter sur des produits spécifiques et tenir compte d'une analyse de la chaîne de valeur, du producteur jusqu'au consommateur. Souvent, le meilleur moyen d'assurer des conditions plus favorables aux paysans pauvres sera de fournir un appui aux intermédiaires commerciaux avec lesquels ils doivent négocier. Les infrastructures physiques jouent également un rôle important pour les relations avec le monde extérieur, les coûts de transaction et la compétitivité des producteurs ruraux pauvres. Par ailleurs, de nouveaux systèmes d'information sur les marchés sont en train d'apparaître, et dans beaucoup de pays la téléphonie mobile s'affirme comme un excellent instrument pour réduire les asymétries d'information qui jouent au détriment des petits paysans.

e) Des possibilités d'emploi extra-agricole et de création d'entreprise en milieu rural

Le FIDA favorisera le développement d'un secteur de petites et microentreprises rurales extra-agricoles en tant que source de croissance et d'emplois pour les ruraux pauvres, et il s'emploiera à renforcer les compétences et les capacités de ces populations pour qu'elles puissent tirer parti de ces nouveaux débouchés.

De plus en plus de ruraux pauvres dépendent d'activités extra-agricoles pour compléter le revenu qu'ils tirent de l'agriculture ou tout simplement pour avoir au moins un moyen de subsistance, comme c'est le cas d'un nombre croissant de ménages qui n'ont pas accès à la terre. Si certains optent pour

l'émigration, une autre solution, qui tend à se développer, consiste à créer une petite ou une microentreprise. Les projets dans lesquels se lancent les ruraux pauvres sont extrêmement variés, mais il s'agit le plus souvent de petites activités liées au commerce, à la transformation ou à l'artisanat. La plupart sont en rapport avec la production agricole ou l'exploitation de ressources naturelles, et elles revêtent partout une importance particulière pour les femmes.

On peut soutenir les petites et microentreprises en améliorant l'accès aux services financiers ruraux et en développant les marchés d'intrants et de produits. Cependant, les ruraux pauvres se heurtent également au problème du manque d'information sur les marchés lointains, les nouveaux produits et d'autres débouchés, problème étroitement lié à la faiblesse des infrastructures, des médias et des compétences en gestion commerciale de manière générale. Dans beaucoup de pays, en outre, les carences du cadre réglementaire, surtout au niveau local, empêchent la création de petites et microentreprises viables. Il est indispensable de résoudre tous ces problèmes pour permettre aux ruraux pauvres de diversifier leurs moyens d'existence et d'accroître leurs revenus.

f) Participation aux processus locaux et nationaux d'élaboration des politiques et de programmation budgétaire

Le FIDA appuiera la mise en place, dans le domaine du développement rural et agricole, de processus d'élaboration des politiques et de programmation budgétaire qui prennent en compte les ruraux pauvres, et il s'attachera à faire en sorte que ceux-ci aient effectivement la possibilité d'y participer tant au niveau local que national.

Trop souvent, les gouvernements et les autorités locales se désintéressent des ruraux pauvres. Pire encore, ceux-ci sont parfois pénalisés par des politiques ou des programmes conçus sous l'influence de

groupes aux intérêts très différents des leurs, mais qui sont plus puissants qu'eux. C'est pourquoi il est indispensable de renforcer les organisations des ruraux pauvres pour leur permettre de participer effectivement aux processus locaux et nationaux d'élaboration des politiques et de programmation budgétaire dans le domaine du développement rural et agricole, et de faire en sorte que les autorités soient comptables de leurs décisions, si l'on veut que les politiques et les programmes publics répondent aux intérêts et aux besoins de ces populations.

Ces préoccupations n'ont rien d'abstrait. Dans la plupart des pays en développement, les DSRP ou leurs équivalents fournissent désormais un cadre pour la réduction de la pauvreté. Or, leur élaboration comme celle des stratégies et des politiques sectorielles qui les constituent est généralement ouverte à la société civile: il faut donc s'assurer que les ruraux pauvres sont eux aussi représentés autour de la table. De même, de nombreux pays en développement se sont engagés dans un processus de décentralisation dont l'expérience montre qu'il n'est pas automatiquement favorable aux pauvres; c'est même parfois le contraire lorsque les élites locales se retrouvent en position dominante. Il est indispensable de contrebalancer autant que possible leur pouvoir en aidant les ruraux pauvres à se faire mieux entendre de ceux qui décident des politiques et des budgets au niveau local et à obliger ces derniers à leur rendre des comptes.

Les résultats opérationnels

Pour contribuer à la réalisation de ses objectifs stratégiques, le FIDA s'efforcera d'obtenir, en collaboration avec ses partenaires, deux types de résultats opérationnels. Il s'agira, premièrement, de parvenir à améliorer les revenus et la sécurité alimentaire des groupes directement visés par les projets bénéficiant de l'appui du FIDA dans les domaines à dominante agricole correspondant aux six objectifs stratégiques définis précédemment. Ce résultat a toujours

été une priorité du FIDA et demeure au centre de son action.

Le second résultat recherché, qui découle explicitement des engagements pris pour accroître l'efficacité de l'aide, est le renforcement des capacités internes des pays dans le domaine du développement agricole et de la réduction de la pauvreté rurale. Le FIDA n'est pas en mesure d'agir directement sur la pauvreté rurale au niveau national. Seuls peuvent y parvenir les acteurs locaux dans le cadre des processus nationaux. L'objectif du FIDA est de faire en sorte que ces acteurs disposent des instruments nécessaires, dans un contexte politique et institutionnel favorable, pour améliorer leur propre sécurité alimentaire et leurs revenus. Le FIDA utilisera donc les projets et les programmes de pays qu'il appuie, la concertation qu'il mène aux niveaux régional et international sur les politiques à suivre, et divers supports d'information pour renforcer les capacités nationales au service de la lutte contre la pauvreté rurale (dans les domaines prioritaires définis précédemment). Et ce sont les acteurs nationaux – pouvoirs publics, organisations paysannes, société civile et secteur privé – qui aideront les ruraux pauvres et leurs associations à accéder aux ressources, aux services et aux débouchés dont ils ont besoin pour sortir de la pauvreté. Cette approche est au centre de la conception que se fait le FIDA de son rôle, et c'est aussi un préalable indispensable à la viabilité du développement. Ce résultat suppose la participation de tous les acteurs du développement rural: pour aider à l'obtenir, le FIDA jouera un rôle actif dans la collaboration et la coordination des efforts au niveau des pays. Une étroite coopération avec la FAO sera particulièrement importante à cet égard.

Ces deux résultats opérationnels sont bien sûr étroitement liés. Si le FIDA se sert de ses programmes de pays et d'autres produits pour déclencher un processus de transformation systémique, au niveau national, il doit être en mesure de démontrer

que les approches et les méthodes qu'il préconise sont pertinentes, efficaces et efficientes, ce qui suppose qu'elles aient un impact effectif sur le développement au niveau local. Réciproquement, l'impact que peuvent avoir les projets financés dans le cadre des programmes de pays du FIDA sur les populations rurales pauvres qui constituent leurs groupes cibles dépend dans une large mesure du renforcement des capacités nationales au service de la lutte contre la pauvreté rurale. Ces capacités nationales sont détaillées ci-après.

Un cadre général d'action favorable au niveau national

Toutes les activités du FIDA seront conçues pour s'inscrire dans les cadres d'action déjà en place au niveau national, ou pour contribuer à consolider ou à réformer ces dispositifs. Dans la plupart des pays en développement pauvres, ce sont les DSRP ou leurs équivalents qui définissent le cadre général des efforts nationaux antipauvreté. Mais il existe aussi d'autres niveaux d'intervention, notamment celui des stratégies et des politiques sectorielles de développement rural ou agricole, et c'est généralement là que le FIDA sera à même d'apporter la contribution la plus utile. Il participera donc au dialogue national et aux réflexions interinstitutionnelles sur les politiques à suivre de manière à soutenir les processus d'élaboration des décisions et des instruments à mettre en œuvre au niveau sectoriel, et à renforcer le lien entre ces processus et les DSRP, le but étant dans tous les cas de mettre l'accent sur la dimension agricole de la pauvreté rurale. Dans ses efforts pour promouvoir les réformes, il s'attachera également à favoriser une meilleure représentation des ruraux pauvres par l'intermédiaire de leurs propres organisations et d'autres groupes de la société civile.

Des institutions publiques efficaces

Dans le contexte des projets et des programmes qu'il appuie, le FIDA travaillera auprès des gouvernements et de leurs

partenaires du développement pour renforcer les capacités et les compétences des institutions du secteur public afin qu'elles puissent lutter efficacement contre la pauvreté rurale et répondre aux besoins des ruraux pauvres, notamment dans le domaine agricole. Dans certains cas, cela pourra l'amener à aider les gouvernements à redéfinir le rôle et les principales fonctions des institutions publiques chargées du développement rural et agricole; il s'appuiera pour cela sur les programmes de collaboration au niveau sectoriel, s'il en existe.

L'un des axes importants des efforts déployés par le FIDA dans le domaine des institutions publiques consistera à encourager l'adoption des principes de bonne gouvernance et leur application à la réduction de la pauvreté rurale: transparence, réactivité et responsabilité dans la planification, le financement et la mise en œuvre des services publics. La corruption ayant des effets extrêmement néfastes pour les ruraux pauvres, le FIDA mettra tout particulièrement l'accent sur la prévention dans ce domaine (conformément à la politique de lutte contre la corruption qu'il a adoptée en 2005). En partenariat avec d'autres acteurs du développement, il soutiendra la mise en place de systèmes et de procédures de gouvernance au niveau national, et il n'hésitera pas, lorsque ces structures existent déjà et qu'elles sont solides, à y avoir recours pour la gestion et le contrôle des ressources affectées au développement. Bien que la décentralisation des prérogatives et des responsabilités en matière de gestion publique soit une condition importante pour obliger les administrations à une plus grande transparence, c'est aussi un processus que les élites locales peuvent aisément détourner à leur profit. Tout en soutenant les efforts de décentralisation des gouvernements, le FIDA veillera donc aussi à promouvoir la mise en place d'un cadre institutionnel propice à la création par les ruraux pauvres de leurs propres groupements ou associations, ainsi qu'à créer un espace de dialogue avec eux sur les principaux aspects du développement rural.

Des organisations et des institutions renforcées qui regroupent les ruraux pauvres

Pour aider les ruraux pauvres à améliorer leurs conditions de vie, il est extrêmement important que le FIDA s'attache à soutenir leurs organisations – formelles ou informelles. Ces structures permettent en effet à leurs membres d'acquérir et de mettre en commun des connaissances, de négocier avec les prestataires de services et les acheteurs sur les marchés, de gérer les ressources collectives ou encore de prendre part à des processus consultatifs sur l'élaboration des politiques. À la lumière de son expérience, le FIDA estime préférable à cet égard d'apporter son soutien aux institutions et aux organisations que les ruraux pauvres ont déjà mises sur pied eux-mêmes, plutôt que de chercher à en créer de nouvelles. La participation de ces organisations à la recherche de solutions efficaces et durables au problème de la pauvreté rurale revêt en effet une très grande importance pour la conception et la mise en œuvre des activités appuyées par le FIDA.

Jusqu'à présent, les organisations de pauvres qui ont bénéficié du soutien du FIDA étaient pour la plupart des organisations locales. Dorénavant, le FIDA entend également apporter un appui aux organisations paysannes nationales (et régionales) pour leur permettre à la fois de mieux articuler leur action avec celle des structures locales et de participer à la concertation sur les politiques au niveau national. Outre les organisations des ruraux pauvres eux-mêmes, cet appui concernera les ONG et tous les organismes compétents de la société civile qui travaillent directement auprès des ruraux pauvres et les aident à mettre sur pied leurs propres organisations.

Des investissements privés accrus dans le secteur rural

Dans les zones rurales des pays en développement, le petit agriculteur, le petit négociant en produits agricoles et la grande multinationale agroalimentaire font tous partie

du secteur privé. Par conséquent, stimuler les investissements du secteur privé dans les zones rurales, et faire en sorte que ces investissements bénéficient aux ruraux pauvres dans les grands domaines d'intervention du FIDA, sera l'un des principaux résultats opérationnels recherchés par le FIDA. Conformément à la stratégie pour le secteur privé: développement et partenariat qu'il a adoptée en 2005, le FIDA apportera son concours à une série d'intermédiaires commerciaux, de préférence nationaux, en amont et en aval, afin de les aider à réduire leur exposition aux risques et leurs coûts de transaction, à trouver des sources de financement, à renforcer leur capacité et leur champ d'action, et à participer aux processus nationaux d'élaboration des politiques.

Des capacités renforcées pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes ruraux

Dans la pratique, toutes les ressources mises au service du développement et utilisées pour s'attaquer aux problèmes auxquels sont confrontés les ruraux pauvres sont exploitées dans un cadre programmatique. Renforcer la capacité de tous les acteurs nationaux – organismes publics, ONG, prestataires de services du secteur privé et, bien entendu, organisations de ruraux pauvres – à formuler, à gérer et à mettre en œuvre les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté rurale dans les grands domaines d'intervention du FIDA sera donc un autre résultat opérationnel important.

Les produits

Les produits désignent l'ensemble des instruments et des services que le FIDA utilisera pour obtenir les résultats opérationnels définis ci-dessus. Ils sont regroupés en trois catégories: les programmes de pays, les programmes régionaux et mondiaux, et les supports d'information.

Les programmes de pays

Le programme de pays sera le produit le plus important du FIDA. Il s'agit d'une série d'engagements cohérents et complémentaires destinés à mettre en œuvre la hiérarchie des objectifs de développement de l'institution dans le contexte et la situation spécifiques des pays. Au travers du COSOP axé sur les résultats, le programme de pays s'inscrira dans le cadre des priorités et des politiques gouvernementales et complètera les institutions et les programmes nationaux ayant pour objectif la réduction de la pauvreté rurale; il reflétera les engagements pris dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et contribuera au programme de réforme du système des Nations Unies au niveau des pays; enfin, il mettra sélectivement l'accent sur un nombre limité de résultats correspondant aux six objectifs stratégiques du Cadre stratégique 2007-2010 et du DSRP national ou de son équivalent. En règle générale, il comportera les éléments suivants.

Des projets innovants assortis de mécanismes d'apprentissage et de diffusion. Élaborer et mettre en œuvre des projets ciblés dont le but est de permettre aux ruraux pauvres d'échapper à la pauvreté a toujours été la première des activités du FIDA. Cela ne changera pas. Par l'intermédiaire des projets qu'il finance, à l'aide de prêts ou de dons, le FIDA s'attachera à jouer un rôle innovateur en recherchant de nouvelles approches et des mécanismes institutionnels ou des technologies qui n'ont encore jamais été mis à l'essai dans le contexte spécifique où ils sont appliqués et qui peuvent être adoptés et reproduits à plus grande échelle par des partenaires du développement moins tournés vers l'innovation. Cette démarche semble particulièrement adaptée pour les pays à revenu intermédiaire, où la valeur ajoutée du FIDA sera de plus en plus liée à sa capacité d'innovation, plutôt qu'à son rôle financier. Cependant, si le FIDA veut être en mesure d'exercer un effet significatif, et surtout un effet catalytique, sur la réduction de la pauvreté rurale au niveau national, il est

clair qu'il ne peut plus se contenter de l'impact direct de ses projets sur les bénéficiaires et qu'il doit désormais prévoir, dans toutes ses initiatives, des mécanismes intégrés d'apprentissage et de transmission des enseignements tirés de son expérience en vue de leur intégration dans les politiques et les programmes nationaux.

Des programmes multipartites dont le FIDA aura contribué à définir les orientations. Dans un nombre croissant, bien qu'encore limité, de pays, il est probable que le FIDA participera à des programmes regroupant diverses parties prenantes, notamment dans le cadre d'approches axées sur le secteur de l'agriculture (conformément à la politique qu'il a adoptée en 2005 en matière d'approches sectorielles de développement agricole et rural). En fait, le FIDA prendra part à ce type de programmes s'il sait qu'il est en mesure d'y ajouter une dimension particulière et d'influencer par ce biais les stratégies et les politiques nationales. Dans ces cas-là, il définira au préalable la contribution spécifique qu'il entend apporter et les mécanismes qui seront utilisés à cette fin. Cette participation ne se fera pas au détriment des projets, car dans tous les pays concernés le FIDA conduira sans doute aussi, parallèlement, des activités financées au moyen de prêts et de dons.

Des mécanismes de dialogue avec les gouvernements nationaux. Étant donné l'expérience du FIDA et les enseignements qu'il a tirés de ses activités, le dialogue sur les politiques à suivre, dans les pays comme au niveau mondial, jouera un rôle de plus en plus important dans le cadre des programmes de pays. L'action du FIDA se limitera ici aux principaux problèmes qui concernent les ruraux pauvres dans les domaines prioritaires définis précédemment, et elle passera chaque fois que possible par le biais des mécanismes sectoriels de concertation entre les gouvernements nationaux et leurs partenaires de développement. Dans le même temps, le FIDA s'emploiera également à renforcer la

capacité des organisations de ruraux pauvres à influencer elles-mêmes directement sur l'action des pouvoirs publics.

Les programmes régionaux et mondiaux

Jusqu'ici, le financement de projets par des dons a constitué le principal élément des programmes régionaux et mondiaux du FIDA. Il y a déjà longtemps que le FIDA apporte son soutien aux travaux de centres internationaux de recherche agricole. La politique qu'il a adoptée en 2003 en matière de dons lui a permis d'élargir son programme de dons au-delà de la recherche de solutions et de techniques innovantes en faveur des pauvres pour financer également des activités visant à renforcer les capacités des institutions partenaires dans ce domaine, y compris les ONG et les organisations à assise communautaire. Les projets régionaux et mondiaux offrent un bon moyen pour le FIDA de promouvoir l'innovation et le partage des connaissances, de renforcer les capacités et de nouer des partenariats à un niveau plus général. Le FIDA continuera donc d'apporter son soutien à ces projets, en veillant à ce qu'ils contribuent à la fois aux programmes de pays et à l'obtention des résultats opérationnels définis plus haut.

Le FIDA participera également au dialogue mondial et régional en intervenant dans les forums consacrés aux divers aspects de la réduction de la pauvreté rurale. Ces contributions prendront appui sur l'expérience acquise sur le terrain, les documents d'orientation et d'autres supports d'information. Elles chercheront en priorité à dégager un consensus au niveau mondial quant à la meilleure façon de prendre en charge les grands problèmes qui se posent au niveau national. Le FIDA apportera également un appui à ses partenaires – en particulier les gouvernements et les organisations de ruraux pauvres – pour leur permettre de contribuer à ce dialogue, comme il l'a déjà fait, par exemple, en Amérique latine, où il a aidé à mettre en place, dans le cadre du Marché commun du

Cône Sud (MERCOSUR), un forum spécialement dédié au dialogue entre les gouvernements nationaux et les organisations paysannes, ou encore en contribuant à la création de plateformes régionales permettant aux organisations paysannes de participer aux négociations des accords de partenariat économique qui régiront les relations entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Les supports d'information

Les produits du FIDA comprendront également des supports d'information: documents d'orientation, livres, publications, courts métrages, émissions de radio et télévision, sites Web, etc.; tous ces moyens seront destinés à diffuser les connaissances accumulées par le FIDA à l'intérieur même de l'Organisation et en direction des intervenants extérieurs, afin de contribuer à créer un environnement plus favorable pour son objectif de réduction de la pauvreté rurale.

Les principes d'action

Pour réaliser ses objectifs de développement, selon la hiérarchie exposée à la section 3, le FIDA adoptera un certain nombre de principes d'action: sélectivité et spécialisation; ciblage; autonomie des ruraux pauvres; innovation et diffusion; partenariats; viabilité. Ces principes sont tous indissociables de l'identité du FIDA et de sa contribution aux efforts mondiaux de réduction de la pauvreté. Ils détermineront à la fois le *contenu* et les *modalités* de ces activités et, en tant que principes, ils s'appliqueront à tous les programmes de pays du FIDA.

4

Sélectivité et spécialisation

Le mandat du FIDA, son expérience et son avantage comparatif correspondent à un ensemble déterminé de domaines thématiques liés à ses objectifs stratégiques, lesquels consistent essentiellement à améliorer les perspectives économiques des ruraux pauvres dans les domaines de la production, de la commercialisation et de la transformation agricoles. C'est donc dans ces domaines, et uniquement là, que le FIDA concentrera ses efforts et ses ressources. Il n'interviendra pas en dehors des zones rurales et, s'il lui arrive de travailler aux côtés d'acteurs de l'économie rurale autres que les pauvres, ce sera uniquement dans la mesure où il en résultera un avantage réel pour les groupes déshérités, vulnérables et difficiles à atteindre.

Le FIDA n'a pas pour mission d'apporter des secours: son mandat est axé sur la réduction de la pauvreté et ne prévoit pas la fourniture d'une aide alimentaire ou de moyens d'hébergement. Dans les situations de crise, son but sera de permettre aux populations rurales concernées de reconstituer leurs ressources sociales et économiques, comme le prévoit sa politique en matière de prévention des crises et de redressement. Le FIDA coordonnera ses efforts avec ceux des autres organismes du système des Nations Unies et

des intervenants extérieurs spécialisés dans les secours d'urgence et l'aide humanitaire, mais il veillera à ce que ses activités ne fassent pas double emploi avec les leurs.

De même, il n'entre ni dans les compétences ni dans les attributions du FIDA de fournir des services sociaux. La santé, l'éducation et la fourniture d'eau potable sont des services très importants pour le développement rural, mais le FIDA ne possède pas d'avantage comparatif dans ces domaines, où les investissements seront donc généralement assurés par les cofinanceurs des projets, par d'autres institutions spécialisées mieux placées pour ce type d'action ou dans le cadre des programmes sectoriels correspondants. Le FIDA ne financera la prestation de services sociaux que dans trois cas: pour répondre aux priorités préalablement définies par les communautés locales; si les besoins à satisfaire sont limités et déterminants pour la réalisation des principaux objectifs du projet; et s'il est impossible de mobiliser les ressources de partenaires plus spécialisés.

Dans le contexte des engagements pris pour renforcer l'efficacité de l'aide, la Banque mondiale et un nombre croissant d'organismes bilatéraux ont choisi de décaisser leurs ressources sous la forme d'aides budgétaires générales. Le mandat du FIDA, son expérience et ses compétences fondamentales sont liés au développement rural et agricole, et les ressources qu'il met en œuvre – toujours en étroite collaboration avec les partenaires institutionnels et nationaux – doivent être exclusivement consacrées à atteindre des objectifs bien définis dans ce secteur. Le FIDA participera donc au dialogue sur les politiques à suivre uniquement sur les aspects du développement rural et agricole qui relèvent de sa compétence, et il ne décaissera pas ses ressources sous la forme d'aides budgétaires générales.

Ciblage

La connaissance de la pauvreté rurale et l'importance accordée au ciblage sont deux aspects essentiels de l'identité du FIDA et de sa raison d'être. En vertu de la politique qu'il a adoptée en 2006 concernant le ciblage, le FIDA veillera donc à ce que ces deux grandes priorités soient systématiquement prises en compte dans toutes ses activités.

Tel qu'il est défini dans son mandat, le groupe cible du FIDA se compose des populations rurales des pays en développement qui vivent dans la pauvreté et l'insécurité alimentaire. À l'intérieur de ce vaste ensemble, le FIDA s'efforce de toucher les personnes extrêmement pauvres, au sens défini par l'OMD 1 (c'est-à-dire celles qui vivent avec moins de un dollar par jour), qui sont à même de tirer parti d'un meilleur accès aux ressources et aux possibilités offertes par la production agricole et les activités rurales génératrices de revenu. Dans la réalité, les groupes cibles du FIDA varient selon les contextes locaux. Le critère défini par les OMD pour l'extrême pauvreté est un indicateur pertinent pour une bonne part de l'Afrique et certaines régions d'Asie, mais il l'est beaucoup moins sur d'autres continents. Dans certains pays, le FIDA se mettra au service des populations rurales les plus déshéritées et les plus vulnérables, mais il se peut qu'ailleurs ces groupes soient pour lui hors d'atteinte, compte tenu des instruments dont il dispose, et qu'il soit alors plus approprié de les laisser à la charge d'autres organismes spécialisés dans les secours d'urgence ou l'aide humanitaire. Dans certains pays, il peut y avoir des poches de pauvreté – souvent déterminées par des facteurs géographiques ou ethniques – dans des économies rurales où, par ailleurs, les conditions de vie de la population sont dans l'ensemble décentes, alors que dans d'autres la pauvreté rurale est un phénomène généralisé. Dans certains pays, les pauvres sont majoritairement concentrés dans les zones marginales, tandis que dans d'autres ils vivent surtout dans des zones à potentiel moyen ou élevé.

Par conséquent, il y aura des différences, mais il y aura aussi des éléments communs. Dans tous les pays, en effet, le FIDA apportera son soutien à des populations qui non seulement sont très pauvres, mais aussi dont la situation économique est vulnérable aux chocs extérieurs, par exemple à la maladie d'un proche ou à la sécheresse, et qui, pour une raison ou une autre, sont difficiles à atteindre. Il viendra en aide aux petits agriculteurs, aux éleveurs, aux pêcheurs et aux ouvriers agricoles sans terre et il s'adressera à tous ceux dont les moyens d'existence dépendent de la production végétale, de l'élevage, de la pêche, de l'exploitation des produits forestiers, de la transformation des produits agricoles et du petit commerce.

Pour que les efforts de développement produisent leurs effets, il est nécessaire de tenir compte de la répartition des rôles et des responsabilités entre les deux sexes. Dans tous les groupes cibles évoqués précédemment, le FIDA s'occupera tout particulièrement des femmes non seulement parce qu'elles ont plus difficilement accès que les hommes aux ressources et aux services – et moins d'influence sur les décisions publiques –, mais aussi parce que c'est en remédiant à ces inégalités et en renforçant la capacité des femmes rurales à assumer plus efficacement leur rôle productif qu'il parviendra à avoir un réel impact sur la réduction de la pauvreté et sur la sécurité alimentaire des ménages. Dans certaines régions d'Afrique, les orphelins et les ménages dirigés par des enfants pourraient constituer une fraction importante du groupe cible du FIDA. En Amérique latine et en Asie, le FIDA s'appuiera sur sa précieuse expérience du ciblage et sur les succès qu'il a remportés auprès des peuples autochtones et des minorités ethniques, qui font non seulement partie des catégories les plus déshéritées de la population dans leur pays, mais qui jouent aussi un rôle important en tant que gardiens de la biodiversité mondiale et prestataires de services environnementaux.

La stratégie de ciblage du FIDA dans chaque pays dépend de plus en plus des DSRP et de la façon dont le gouvernement définit lui-même la pauvreté rurale. Cependant, l'expérience que le FIDA a acquise dans ce domaine demeure un élément important du dialogue qu'il mène avec les gouvernements sur la conception des programmes de réduction de la pauvreté rurale, et, lorsqu'il participera à des programmes sectoriels multipartites, l'un de ses objectifs sera de faire en sorte que les politiques et les ressources soient bien ciblées sur les ruraux pauvres et leurs vrais problèmes, et que ce groupe de population soit pleinement associé aux processus de mise en œuvre.

Autonomie des ruraux pauvres

Le FIDA envisage la réduction de la pauvreté rurale en mettant l'accent sur les individus et en partant du principe que les hommes et les femmes qui constituent le groupe cible des ruraux pauvres devraient pouvoir disposer des moyens d'échapper par eux-mêmes à la pauvreté. À ses yeux, cette approche est indispensable pour promouvoir un développement économique durable, et tous les efforts déployés au niveau des pays doivent en découler.

Favoriser l'autonomie des ruraux pauvres signifie concrètement qu'il convient de les aider à acquérir individuellement et collectivement des capacités. Individuellement, ils doivent pouvoir se doter d'un ensemble de compétences pour exercer les activités économiques qu'ils ont choisies. Mais en tant qu'individus, les ruraux pauvres restent marginalisés, et c'est la raison pour laquelle ils doivent se regrouper. En créant librement leurs propres organisations, ils sont alors en mesure, collectivement, de gérer des ressources, de tirer parti de services et de débouchés économiques et de participer aux processus locaux d'élaboration des politiques, et ils ont également suffisamment confiance en eux-mêmes pour négocier avec les prestataires de services, les intermédiaires commerciaux et les autorités. Le FIDA collabore avec une série d'institutions et d'organisations rurales locales:

certaines regroupent des collectivités tout entières, d'autres uniquement des agriculteurs et d'autres encore des groupes particuliers comme les femmes, les jeunes ou les communautés autochtones. Certaines ont une existence officielle, d'autres non. Il s'agit d'associations d'usagers de l'eau, de collectifs pour la gestion des parcours, des forêts ou des pêcheries, de fermes-écoles ou de groupes de vulgarisation, de banques villageoises et de coopératives financières, d'associations créées autour de produits de base ou encore de groupements de commercialisation. D'autre part, le travail que le FIDA mène auprès des organisations locales est de plus en plus souvent complété par des soutiens accordés à des organisations régionales et nationales de ruraux pauvres: le Forum paysan organisé à l'occasion de la réunion du Conseil des gouverneurs du FIDA en est un exemple.

Renforcer les capacités et les compétences des ruraux pauvres, hommes et femmes, individuellement et collectivement, les aider à créer et à développer leurs propres organisations et associations, et de cette façon à devenir plus autonomes dans leurs relations économiques avec le monde qui les entoure, tels sont les grands axes de la démarche adoptée par le FIDA pour combattre la pauvreté rurale et aussi l'un des principes fondamentaux qui guideront son action dans le cadre des programmes de pays.

Innovation, apprentissage et diffusion

Dans la plupart des pays où intervient le FIDA, son rôle consiste à travailler en coopération avec les gouvernements nationaux, les partenaires locaux et internationaux et, surtout, avec les ruraux pauvres et leurs organisations pour mettre au point et expérimenter des solutions innovantes et adaptées aux conditions locales en vue d'atténuer la pauvreté rurale – solutions qui pourront ensuite servir à rationaliser et à mieux cibler les programmes gouvernementaux qui mobilisent d'importantes ressources nationales et internationales. Toutes les

interventions du FIDA dans le cadre de ses programmes de pays devront avoir un caractère novateur, en proposant des méthodes, des mécanismes institutionnels ou des technologies sans précédent dans le contexte où ils sont appliqués par les organismes publics concernés, les partenaires locaux et nationaux, ou encore les hommes et les femmes pauvres et leurs organisations.

À eux seuls, les projets qui bénéficient de l'appui du FIDA ne peuvent pas avoir un impact décisif sur la pauvreté rurale. D'où l'importance critique de l'innovation, au niveau local, en tant que levier permettant d'induire des changements à plus grande échelle. Pour mettre en place des systèmes d'apprentissage efficaces dans le cadre des projets, améliorer la gestion des connaissances internes et formaliser les mécanismes permettant de faire remonter au niveau supérieur les enseignements tirés de l'expérience, toutes choses indispensables dans cette optique, le FIDA concentrera ses efforts dans un nombre limité de domaines prioritaires où il a véritablement quelque chose de plus à apporter que les autres. Dans certains pays, l'extension géographique des activités menées dans le cadre des projets, au travers d'un partenariat avec le gouvernement et/ou les autres donateurs, sera le moyen utilisé pour obtenir cet effet de levier; dans d'autres, les enseignements tirés seront intégrés directement dans les processus nationaux d'élaboration des politiques et des stratégies ou dans les programmes sectoriels multipartites¹. Dans tous les cas, les partenariats stratégiques et de long terme seront le moyen privilégié par le FIDA pour exercer son influence. Ce processus d'innovation et de diffusion est un élément essentiel de la manière dont le FIDA conçoit son rôle: il en sera tenu compte explicitement, parmi les objectifs à atteindre, dans les projets et les stratégies mis au point pour les pays.

Partenariats

Le FIDA a été créé pour développer les efforts et les ressources consacrés à la lutte contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté rurale.

Dès le départ, il était prévu qu'il travaille dans le cadre de partenariats avec les gouvernements nationaux et les organisations internationales. Avec le temps, la contribution du FIDA à ces partenariats a pris de plus en plus d'ampleur, et le principe du partenariat a toujours conservé une place centrale.

Aujourd'hui, les partenariats font partie des principes clés qui ont été retenus pour renforcer l'efficacité de l'aide, et si le FIDA a bâti des relations solides avec les intervenants nationaux – en particulier avec les gouvernements, les ONG et les organisations paysannes –, celles qu'il entretient avec les autres organismes internationaux au niveau des pays mériteraient d'être développées. En effet, malgré les liens fonctionnels qui le rattachent à certains d'entre eux via ses mécanismes de cofinancement, faute d'être présent sur le terrain, il n'a généralement pas de relations aussi étroites qu'il le faudrait aujourd'hui avec les autres organisations.

Il est indispensable de reconnaître ce que peuvent apporter les partenariats pour comprendre le rôle qui revient désormais au FIDA au sein de la communauté internationale du développement. C'est pourquoi le FIDA continuera de dialoguer étroitement avec la FAO et le PAM ainsi qu'avec la Banque mondiale et les banques régionales de développement, de même qu'il collaborera avec ces différents organismes chaque fois que des synergies seront possibles.

Le FIDA se donnera pour priorité de recourir plus systématiquement aux partenariats et il dressera un bilan de ses propres méthodes de travail afin de devenir lui-même un meilleur partenaire pour les autres. Il participera plus activement aux partenariats mis en place par la communauté internationale du développement et il en créera lui-même de nouveaux afin de réunir les meilleures compétences disponibles pour assurer le succès de ses opérations. Lorsqu'il y a lieu, il s'efforcera d'infléchir l'action de ses partenaires nationaux et internationaux dans un sens plus favorable à la réduction de la

¹ Dans de nombreux pays, la diffusion des innovations et le dialogue sur les politiques à suivre seront organisés au niveau national. Dans d'autres, plus grands par leur taille, il est probable qu'ils auront lieu au niveau de la province ou de l'État.

pauvreté rurale, en transposant à plus grande échelle les solutions expérimentées dans le cadre de ses projets, ainsi que par le biais de la concertation sur les politiques et les institutions, et des programmes sectoriels où cette approche est le plus à même de servir ses objectifs. Dans le cadre de ses opérations, le FIDA se rapprochera de plus en plus d'autres organismes de développement, non plus seulement en leur qualité de cofinanceurs de ses projets, mais aussi pour qu'ils apportent leur soutien à des initiatives prises par les pays eux-mêmes pour réduire la pauvreté rurale. Ce rapprochement s'opérera à la fois au niveau des pays, via les mécanismes de concertation et de coordination de l'aide, et au niveau institutionnel, à l'image des partenariats opérationnels et stratégiques qui ont déjà été établis avec la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires et d'autres organisations membres du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale.

Viabilité

Assurer la pérennité des réalisations institutionnelles et des avantages obtenus après la fin de la période d'exécution des projets pose un problème difficile auquel tous les organismes internationaux d'aide au développement se sont heurtés jusqu'ici. Or, il est impossible de prétendre exercer un effet durable en termes de réduction de la pauvreté rurale sans mettre l'accent sur la viabilité. Le FIDA s'attachera donc de manière plus explicite à cette question dans le cadre de tous ses projets et programmes, et il portera son attention en particulier sur les points suivants.

Tout d'abord, le FIDA améliorera la qualité des projets dès le départ et renforcera la supervision de leur exécution afin d'en garantir l'impact, à savoir la transformation des économies rurales – ce qui est une condition indispensable pour avoir un effet durable. Dans certains cas, il faudra aussi que le FIDA reste présent plus longtemps que ne dure le cycle ordinaire des projets, de sorte

que les projets complémentaires, généralement exécutés à plus grande échelle, occuperont sans doute une place plus importante à l'avenir dans son portefeuille. D'autre part, le FIDA effectuera des audits environnementaux chaque fois qu'il convient, pour s'assurer que les projets qu'il finance ne sont pas contraires à une utilisation durable des ressources naturelles. Il encouragera les gouvernements et les autres acteurs locaux à prendre en main les projets qu'il appuie, en inscrivant directement ses activités dans le cadre des stratégies et des politiques nationales existantes, de manière à y contribuer. Surtout, il veillera à ce que les ruraux pauvres puissent eux-mêmes exercer une réelle maîtrise sur les projets et les programmes, en les faisant participer à leur conception et à leur exécution et en leur permettant de se doter des compétences, des connaissances et des structures dont ils ont besoin pour gérer leurs ressources, améliorer leur productivité agricole et traiter de façon plus efficace et plus profitable avec les intermédiaires commerciaux et les prestataires de services au-delà de la durée de vie des projets. La création de capacités sera donc un élément central de la plupart des projets appuyés par le FIDA.

Conscient que les projets sont un moyen et non une fin en soi, le FIDA a déplacé l'accent qu'il mettait auparavant sur la "participation" des ruraux pauvres à des activités décidées par d'autres pour privilégier désormais le développement de leurs propres organisations indépendantes, en tant que moyen leur permettant d'améliorer durablement leurs revenus et leur sécurité alimentaire. Chaque fois que possible, les projets apporteront donc un soutien aux organisations que les ruraux pauvres ont déjà mises en place. Il faut beaucoup de temps pour qu'une nouvelle organisation acquière une certaine stabilité et cela exige aussi un programme de transition clairement défini; d'autre part, si l'on crée une organisation uniquement dans le but de capter ou de répartir les retombées positives d'un projet, il est peu probable qu'elle soit à même de durer.

La mise en œuvre du cadre stratégique

La gestion axée sur les résultats en matière de développement

La gestion axée sur les résultats en matière de développement (GaRD) est une stratégie dont le but est de renforcer l'impact sur le développement et d'améliorer durablement les résultats obtenus dans les pays. Elle fournit un cadre cohérent pour renforcer l'efficacité de l'aide au développement au moyen d'indicateurs de résultats destinés à la prise de décision, tout en offrant un ensemble d'outils propres à faciliter la planification stratégique, la gestion des risques, le suivi des progrès et l'évaluation des résultats². La GaRD est appliquée à différents niveaux et dans différents contextes, par les gouvernements, dans les projets et programmes sectoriels, ainsi que dans les processus internes et les activités des organismes de développement. Le FIDA s'est engagé à adopter les principes aussi bien dans ses programmes, conformément au Plan d'action visant à améliorer l'efficacité de l'aide, qu'au sein même de l'Organisation.

Il est indispensable de rendre l'Organisation plus efficace pour améliorer les résultats obtenus dans les pays en matière de développement. Cela signifie que le FIDA doit mettre l'accent sur la nécessité de se préoccuper des résultats dans tous les services, opérationnels et de soutien, et veiller à assurer la cohérence entre les activités qu'il mène dans les pays et la gestion de son budget, de ses ressources humaines et de ses processus internes. Cela exige surtout que l'ensemble du personnel et des responsables du FIDA se concentrent sur la gestion et la notification de la performance, et envisagent celles-ci comme sa propre contribution aux résultats obtenus par l'Organisation sur le plan du

développement. L'adoption de la GaRD au sein du FIDA sera donc un processus à moyen terme qui exigera des efforts particuliers et un apprentissage par la pratique, ainsi qu'un profond changement d'optique. Il faudra que tous les cadres et l'ensemble du personnel dans tous les services comprennent comment leur travail peut contribuer aux résultats du FIDA en matière de développement, s'acquittent de leurs fonctions en conséquence et soient prêts à rendre compte de leur travail. Promouvoir cette vision commune au sein de l'Organisation est une tâche majeure qui incombera à la direction du FIDA.

Parallèlement, il faudra que les systèmes de résultats soient compatibles avec ceux des autres organisations pour pouvoir développer des partenariats et pour que l'expérience du FIDA puisse servir utilement à d'autres. Le FIDA devra donc harmoniser ses procédures et ses structures de planification et de gestion de la performance avec celles des autres organisations. Cependant, il devra également faire en sorte que ses nouvelles structures et procédures représentent un gain de valeur et de cohérence, sans limiter sa capacité d'initiative et d'innovation.

La gestion axée sur les résultats en matière de développement au niveau des pays

Au niveau des pays, le FIDA a élaboré un nouveau modèle opérationnel pour mettre en œuvre le Cadre stratégique 2007-2010 et la hiérarchie des objectifs de développement qu'il contient. Conçu comme le principal instrument opérationnel associé aux objectifs du plan d'action, ce nouveau modèle opérationnel définit la façon dont la gestion axée sur les résultats

5

² Source: "Les bonnes pratiques émergentes pour une gestion axée sur les résultats de développement, Document de référence"; OCDE/Banque mondiale, 2004.

sera mise en application au niveau des pays. Il repose sur une nouvelle conception des programmes de pays, qui est elle-même liée à l'introduction d'un COSOP axé sur les résultats, d'équipes de gestion des programmes de pays – impliquant dans certains cas une présence sur le terrain – à l'appui de l'impact au niveau national, de nouvelles modalités pour une supervision flexible des projets, et d'une prise en compte plus systématique de la gestion des connaissances et de l'innovation.

Le COSOP axé sur les résultats précisera le contenu et le contexte des programmes de pays, ainsi que les engagements convenus dans chaque cas. Ainsi, il donnera une traduction concrète à la hiérarchie des objectifs de développement selon laquelle tous les programmes de pays seront élaborés. Tous les COSOP axés sur les résultats se rattacheront aux éléments de cette hiérarchie qui sont essentiels pour la réduction de la pauvreté rurale dans le pays considéré – et aux divers niveaux qu'elle comporte –, et aucun d'entre eux ne reposera jamais sur d'autres paramètres. Le COSOP axé sur les résultats comportera un cadre de mesure des résultats propre au pays considéré, lui-même composé d'une hiérarchie d'objectifs et d'un ensemble d'indicateurs et de cibles correspondant aux différents niveaux de résultats. Ces divers éléments refléteront les priorités institutionnelles, mais les indicateurs seront établis en fonction de la situation et du système de suivi propre à chaque pays. Ce sont donc les résultats mesurés à l'échelon des pays qui permettront ensuite de mesurer les résultats au niveau de l'institution.

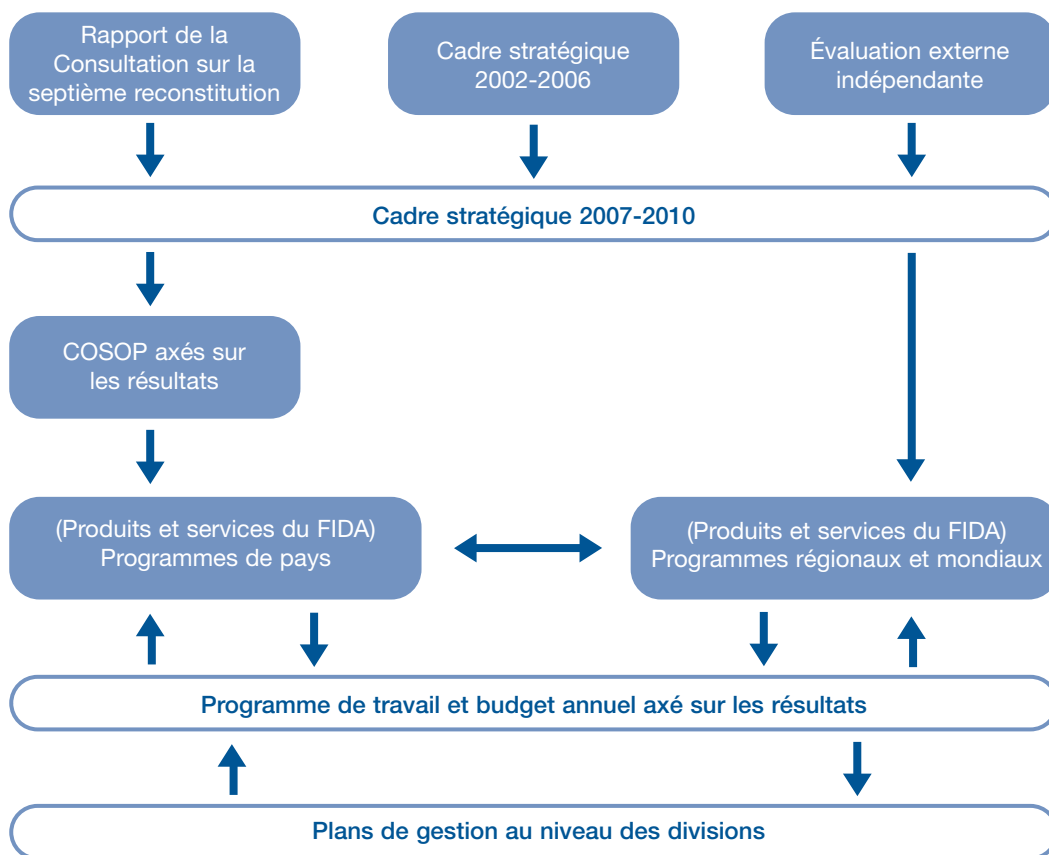
Les équipes de gestion des programmes de pays notifieront régulièrement les résultats obtenus pour les différents niveaux du cadre de mesure des résultats propre à chaque pays, en exploitant pour cela les statistiques et les diagnostics nationaux relatifs à la pauvreté, les bilans annuels réalisés avec les intervenants locaux et les partenaires,

les rapports d'évaluation, le système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI), les rapports d'évaluation et de suivi des projets et les rapports de supervision. Les résultats des programmes de pays seront présentés régulièrement au Conseil d'administration, sous forme synthétique, dans le rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement.

Les processus de planification et de gestion organisationnelles

La hiérarchie des objectifs de développement définira le contenu et l'orientation des opérations du FIDA. Elle donnera forme aux programmes de pays, tels qu'ils seront présentés dans les COSOP axés sur les résultats, ainsi qu'aux programmes régionaux et mondiaux. Elle servira également de base à l'élaboration du cadre de mesure des résultats. Au sein de l'Organisation, le cadre stratégique sera mis en application dans le cadre du système de planification et de gestion de la performance à l'échelle institutionnelle (SPGP) – série d'instruments et de procédures visant à assurer la qualité, à harmoniser et à mieux cibler les efforts que déploie le FIDA pour mettre au point les produits et les services qui lui permettront au bout du compte de renforcer son impact sur le développement (voir la figure 2). Si la hiérarchie des objectifs de développement décrit le contenu des activités du FIDA, le SPGP définit quant à lui les modalités d'organisation qui seront adoptées au plan interne pour optimiser les opérations dans les pays. Le plan d'action du FIDA pour améliorer son efficacité en matière de développement définit trois cibles à atteindre d'ici à 2009 en ce qui concerne la pertinence, l'efficacité et l'efficience des projets, et c'est autour de ces cibles que s'articule le SPGP. À partir de 2007, ce système permettra d'introduire les principes de la gestion axée sur les résultats à tous les niveaux et dans tous les services de l'Organisation – c'est-à-dire non seulement dans les services qui travaillent directement

FIGURE 2
Mise en application du Cadre stratégique 2007-2010



sur les opérations de développement mais aussi dans ceux qui rendent ces opérations possibles. Il conduira également à déployer les ressources (humaines et financières) en fonction des cibles du plan d'action, de manière à donner un caractère plus dynamique à la gestion et au suivi de la performance et d'instaurer une culture de la responsabilité et du résultat.

Des cibles définies dans le plan d'action découlera une série de résultats institutionnels, associés dans chaque cas à des indicateurs clés de performance. Certains de ces indicateurs sont d'ordre opérationnel mais d'autres correspondent aux systèmes de soutien institutionnel du FIDA, compte tenu de leur contribution déterminante à la performance opérationnelle. Un grand nombre de ces indicateurs proviennent du système commun d'évaluation des performances

(COMPAS) adopté par les cinq principales banques multilatérales de développement³. L'alignement sur le COMPAS est un aspect essentiel du système, car il permet la comparaison et l'évaluation comparative avec des organisations similaires, ce qui ne peut que contribuer à améliorer la performance du FIDA.

Les plans de gestion axée sur les résultats mis en place dans les divisions contribueront à renforcer la performance en faisant mieux correspondre les programmes de travail adoptés à tous les niveaux de l'Organisation avec les cibles du plan d'action, et en hiérarchisant plus finement les priorités pour atteindre ces cibles. En plus de cet effort d'harmonisation verticale, les processus qui sous-tendent la préparation, la gestion et le suivi des plans de gestion adoptés dans les divisions renforceront la collaboration horizontale et l'harmonisation entre les

³ Banque asiatique de développement, Banque africaine de développement, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Banque interaméricaine de développement et Banque mondiale.

différents services de l'Organisation, assurant ainsi la cohérence des grandes orientations qui permettront d'obtenir de meilleurs résultats sur le terrain.

Toujours dans le cadre du SPGP, le programme de travail et budget annuel (PTBA) du FIDA, axé sur les résultats, regroupera, d'une part, l'ensemble des produits et des services à financer – projets et programmes financés par des prêts et des dons aux niveaux national, régional et mondial – et, de l'autre, l'ensemble des plans de gestion adoptés dans les divisions ainsi que des dépenses requises (dépenses administratives et au titre du mécanisme de financement du développement des programmes) pour assurer leur financement. Ainsi, les plans de gestion au niveau des divisions constituent à la fois l'un des principaux éléments du PTBA et un instrument qui servira à réaliser les activités approuvées dans le cadre de ce dernier.

La performance globale du FIDA, au niveau de l'institution, des pays, des projets et sur le plan organisationnel, sera évaluée dans un cadre de mesure unique et cohérent. Cet instrument, qui sera mis au point en 2007, réunira et simplifiera les systèmes existants, en rassemblant les informations fournies par les plateformes extérieures de suivi et d'évaluation mises en place au niveau des pays pour suivre les progrès réalisés par rapport à la hiérarchie des objectifs de développement du FIDA, ainsi que par un système interne permettant d'évaluer l'utilisation des ressources au regard de la qualité et du coût des produits obtenus. Les objectifs à atteindre et les sources d'information utilisées seront précisés pour tous les indicateurs clés et la performance sera évaluée, s'il y a lieu, par comparaison avec celle d'organisations similaires.

La gestion de la qualité

Renforcer la qualité des projets

Pour que le FIDA puisse atteindre ses objectifs en termes d'influence et de diffusion, il est indispensable qu'il garantisse

en permanence la qualité de ses projets. À cette fin, il est prévu d'améliorer le système interne de gestion renforcée de la qualité qui sera appliqué à tous les niveaux du nouveau modèle opérationnel, afin que les informations requises, aussi bien pour la conception que pour la mise en œuvre des projets, arrivent en temps voulu. Il s'agit de faire en sorte que les normes de qualité soient appliquées en intervenant dès le départ auprès des équipes de conception et en accélérant la prise de décision en amont. Parallèlement, à l'exemple d'autres institutions financières internationales, le FIDA mettra en place un système d'assurance qualité indépendant et complémentaire qui servira, d'une part, à évaluer l'état de préparation, les principaux facteurs de risque et la conformité des projets au moyen d'indicateurs mesurables qui montrent clairement comment améliorer la qualité des projets, et, d'autre part, à passer en revue les processus d'amélioration de la qualité en vue de détecter, le cas échéant, les problèmes à corriger. L'objectif est de mettre en place des systèmes d'assurance et de gestion renforcée de la qualité qui contribuent directement à améliorer la conception et la supervision des projets, plutôt que de consacrer des ressources limitées à la création d'un nouveau système de contrôle a posteriori, parallèlement à ceux qui sont déjà en place.

Améliorer le système de gestion des connaissances et d'orientation de l'action

Tout en continuant de favoriser l'élaboration au plan local de programmes propres à chaque pays, le FIDA veillera à ce que cet effort puisse s'appuyer sur l'ensemble des connaissances et des données d'expérience pertinentes qu'il a lui-même accumulées et que peuvent également mettre à disposition ses partenaires stratégiques. Dans cette optique, le FIDA élaborera et appliquera des politiques et des principes opérationnels dans tous les domaines du Cadre stratégique 2007-2010, et il assurera le suivi

de leur mise en œuvre. Ces outils serviront à la fois à guider l'action du personnel chargé des opérations – qui sera responsable d'assurer la conformité avec les orientations ainsi arrêtées – et à signaler les domaines de collaboration possibles avec les partenaires dans les pays.

Au plan institutionnel, l'élaboration des politiques s'appuiera sur un système renforcé de gestion des connaissances qui vise à faire du FIDA une institution vouée à l'innovation et au partage du savoir, ainsi qu'un centre d'excellence pour la réduction de la pauvreté rurale. Dans le cadre de ses stratégies en matière d'innovation et de gestion des savoirs, le FIDA s'attachera à développer et à mobiliser les réseaux d'information existants, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Organisation, pour se tenir au courant des théories et des expériences les plus novatrices dans les domaines qui l'intéressent tout particulièrement. Divers moyens seront employés à cette fin: des incitations à cultiver l'innovation et la gestion des connaissances; de solides procédures d'apprentissage et de partage des savoirs; une collaboration à tous les niveaux pour encourager l'acquisition et l'échange de connaissances; des outils pédagogiques; un personnel compétent et motivé; et des évaluations d'impact.

La gestion des ressources

Optimiser l'utilisation des ressources financières

Le FIDA s'efforcera d'accroître le plus possible la proportion de ses dépenses administratives totales qu'il consacre aux opérations de développement, et il assurera un suivi budgétaire à cet effet. Cela impliquera un certain nombre de réorientations en matière de personnel et en termes financiers. D'autre part, le FIDA concentrera ses dépenses sur les activités qui sont le mieux à même de compléter les capacités dont disposent les pays pour la conception et la supervision des projets. Afin de réaliser des économies, il procédera à une évaluation comparative de ses coûts de

fonctionnement par rapport à ceux d'organisations analogues, afin de repérer les besoins d'ajustement. Il étudiera également la possibilité d'externaliser les services auxiliaires et de partager certains services avec les autres organisations ayant leur siège à Rome, lorsque cela peut entraîner une réduction des coûts et un gain de qualité. Les efforts de rationalisation des ressources et d'amélioration de l'efficacité seront complétés par des mesures visant à débloquer des ressources en clôturant les prêts et les dons improductifs.

Viser l'excellence en matière de ressources humaines

En fin de compte, c'est au personnel du FIDA qu'il appartiendra de tenir les engagements que contient le présent Cadre stratégique. L'efficacité des efforts du FIDA en matière de réduction de la pauvreté rurale dépendra donc de sa capacité à attirer, à retenir et à mobiliser un personnel de qualité. En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, le FIDA mettra davantage l'accent sur les résultats obtenus en matière de développement, et il adoptera un plan en vue d'assurer une meilleure adéquation entre les ressources humaines et les priorités stratégiques institutionnelles. Une évaluation du niveau des effectifs et des compétences requises permettra de décider d'un grand nombre des mesures à prendre: recrutement basé sur les besoins stratégiques, redéploiement, renouvellement et amélioration des qualifications. La politique des ressources humaines bénéficiera en outre de nouvelles améliorations apportées au système d'évaluation de la performance professionnelle.

Gérer les risques

Le FIDA a fait beaucoup de progrès ces dernières années en ce qui concerne la rationalisation de ses procédures et de ses contrôles internes, ainsi que la mise en place de mécanismes de gestion des risques financiers, opérationnels et sur le plan de la réputation. L'amélioration de la qualité au point de départ des projets, la notification en

temps réel des résultats obtenus, les évaluations de résultats conduites par le Bureau de l'évaluation, le nouveau système de planification et de gestion de la performance à l'échelle institutionnelle et le nouveau modèle opérationnel sont autant d'éléments qui contribuent à réduire les risques d'échec au regard des objectifs de développement. Cependant, en tant qu'institution tournée vers l'innovation, le FIDA est inévitablement exposé à des risques qu'il doit donc s'efforcer d'identifier et d'évaluer pour pouvoir les maîtriser. L'intégration de la gestion des risques dans les processus de planification stratégique du FIDA, par l'intermédiaire du système de planification et de gestion de la performance à l'échelle institutionnelle, répondra à cette nécessité au niveau de l'Organisation, tandis que les plans de gestion mis en place dans les divisions et les COSOP axés sur les résultats rempliront la même fonction pour ce qui est des risques au niveau des pays. Ces risques sont importants étant donné que le FIDA intervient dans un secteur particulièrement défavorisé, auprès de groupes difficiles à atteindre, qu'il cherche des solutions innovantes et qu'il dépend d'autres acteurs pour la diffusion de ses méthodes. En termes de performance, le FIDA devra donc toujours assumer un certain degré d'échec, mais c'est là un corollaire obligé de son action au service du développement.

La communication

Pour renforcer l'efficacité du Fonds, il faut aussi une bonne politique de communication non seulement à l'intérieur de l'institution, mais aussi au-delà, en direction des autres intervenants. Renforcer le travail d'équipe dans l'ensemble de l'Organisation suppose en effet au préalable une véritable identité de vues sur la contribution du personnel et des différents services aux objectifs institutionnels, et sur la façon dont chacun contribue à l'efficacité de l'autre. Le FIDA s'efforcera de promouvoir cette compréhension mutuelle en renforçant la communication dans les deux sens au sein

de l'Organisation, particulièrement en ce qui concerne les progrès accomplis dans le cadre du plan d'action, l'internalisation de la GaRD et d'autres changements d'ordre organisationnel. Avec les interlocuteurs extérieurs du FIDA, la communication est essentielle pour le développement des partenariats, la concertation sur les politiques à suivre, l'acquisition et le partage des connaissances, ainsi que pour répondre aux besoins des populations rurales pauvres et de leurs organisations. À l'intention du grand public, enfin, le FIDA produira et diffusera une série de supports d'information exposant ses objectifs, les solutions novatrices et les méthodes qu'il a mises au point pour remédier durablement à la pauvreté rurale, ainsi que son expérience de la concertation et de la prise de décision aux niveaux national, régional et mondial. Dans tous ces domaines, il veillera également à faire respecter les normes de qualité généralement applicables en matière de communication.