



LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ RURALE À PLUS GRANDE ÉCHELLE

EXAMEN AU NIVEAU DE L'INSTITUTION
DE L'APPROCHE DU FIDA

Johannes F. Linn
Arntraud Hartmann
Homi Kharas Richard
Kohl Barbara Massler

Dans la série de documents de travail de la Brookings Institution sur l'économie mondiale et le développement, il faut également citer les publications suivantes:

- Wolfensohn Center for Development Working Papers
- Middle East Youth Initiative Working Papers
- Center for Universal Education Working Papers

Pour en savoir plus, consulter le site www.brookings.edu/global

Johannes F. Linn est associé principal de recherche non résident à la Brookings Institution (secteur Économie mondiale et développement) et chercheur principal résident auprès d'Emerging Markets Forum.

Arntraud Hartmann est professeur adjoint au SAIS Bologna Center de l'Université Johns Hopkins.

Homi Kharas est directeur adjoint et associé principal de recherche à la Brookings Institution (secteur Économie mondiale et développement).

Richard Kohl est directeur de Learning and Leading for Large Scale Change (LLC).

Barbara Massler est affiliée à AGEG Consultants eG.

"Ce qui est petit est beau, mais ce qui est grand est nécessaire."

*Devise attribuée au
Comité du Bangladesh pour
le progrès rural (BRAC)*

"L'innovation ne peut pas en soi servir à grand-chose si elle ne fait pas l'objet d'une diffusion."

Cadre stratégique du FIDA 2007-2010

Remerciements:

Le présent rapport a été élaboré par une équipe d'experts organisée par le Wolfensohn Center for Development de la Brookings Institution, grâce à un don du Fonds international de développement agricole (FIDA). Les membres de cette équipe étaient Arntraud Hartmann, Homi Kharas, Richard Kohl, Barbara Massler et Johannes Linn, ce dernier en qualité de chef de projet et d'auteur principal.

L'équipe tient à remercier les nombreux fonctionnaires du FIDA qui lui ont apporté une aide inestimable en offrant généreusement des indications utiles tout au long de l'élaboration du rapport. Des remerciements vont tout particulièrement à Kevin Cleaver pour ses conseils et son soutien et à Cheikh Sourang, point d'ancrage du FIDA aux fins de la présente étude, pour son engagement indéfectible, ses avis et ses conseils éclairés. Jonathan Adams a fourni une assistance précieuse en matière de recherche. Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles des auteurs et toutes éventuelles erreurs de fait relèvent de leur seule responsabilité.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos

Liste des abréviations

Résumé.....	1
Introduction: planter le décor.....	2
Le cadre d'analyse de la transposition à plus grande échelle	7
La transposition à plus grande échelle dans la pratique opérationnelle récente du FIDA.....	17
La transposition à plus grande échelle dans la gestion opérationnelle du FIDA.....	32
Instruments, savoirs, ressources et incitations du FIDA mis au service de la transposition à plus grande échelle.....	44
Conclusions	54
Références	55
Notes	57

AVANT-PROPOS

Le Fonds international de développement agricole (FIDA) est depuis longtemps conscient de devoir jouer un rôle de catalyseur s'il veut mener sa mission à bien et apporter une contribution effective à la lutte contre la pauvreté rurale dans les pays en développement. Au cours de la dernière décennie, au FIDA, nous avons fait de l'innovation, des savoirs et de leur transposition à plus grande échelle des éléments clés de notre stratégie. Pendant de nombreuses années, nous avons considéré que notre rôle consistait principalement à être des innovateurs, en étudiant et en mettant à l'essai de nouvelles solutions en faveur des ruraux pauvres, mais sans jamais ignorer la fragilité des innovations qui n'engendrent pas une bonne connaissance des formules réellement efficaces et qui ne s'appuient pas sur ces acquis pour appliquer à plus grande échelle les interventions couronnées de succès. Nous avons donc été heureux de constater que le Wolfensohn Center for Development de la Brookings Institution était prêt à entreprendre un examen au niveau de l'institution de l'approche du FIDA à cet égard pour nous aider à mieux comprendre nos modalités de fonctionnement en tant qu'institution promotrice de changements à plus grande échelle.

Il ne s'agissait pas de procéder à une évaluation formelle s'appuyant sur une méthodologie éprouvée, mais plutôt de considérer cette étude comme une occasion d'apprentissage tant pour nous que pour le Wolfensohn Center. À notre connaissance, cet examen de la capacité d'une institution à promouvoir la transposition à plus grande échelle était le premier jamais réalisé et revêtait donc un caractère pilote. Nous avons donné à l'équipe toute latitude pour étudier la documentation pertinente, s'entretenir avec les administrateurs et le personnel du FIDA, apprécier nos programmes sur le terrain et rencontrer les parties prenantes locales dans certains pays. Nous nous attendions à recevoir une évaluation riche d'enseignements, indépendante et équitable, assortie de recommandations concrètes. Nous nous attendions aussi que cette initiative soit un exemple pour d'autres organismes d'aide désireux de faire le point de leurs propres stratégies de transposition à plus grande échelle de leurs programmes couronnés de succès.

Le présent rapport est le fruit des travaux approfondis menés à bien tout au long d'une année par l'équipe du Wolfensohn Center. Au FIDA, nous estimons que nos attentes ont été pleinement comblées et que les résultats obtenus valaient bien les efforts déployés et le soutien financier que nous avons pu offrir au Wolfensohn Center. Nous avons procédé à un examen minutieux de cette étude, qui a ensuite été longuement discutée et commentée. Au FIDA, tout le monde n'est pas d'accord avec tout ce qui est dit dans le rapport au sujet de nos activités et nous ne souscrivons pas non plus nécessairement à l'ensemble des recommandations formulées. Mais là n'était pas le but de l'exercice. Nous pensons que cette étude fournit un excellent point de départ pour pouvoir renforcer davantage l'efficacité du FIDA en tant que catalyseur de l'action menée pour éradiquer la pauvreté rurale dans le monde. Nous croyons aussi qu'elle constitue un bon exemple du processus d'examen et d'analyse que les organismes d'aide doivent mettre en œuvre pour pouvoir devenir des instances promotrices de changements à plus grande échelle. Nous sommes impatients de partager cette expérience avec d'autres institutions.

Je tiens à remercier toute l'équipe du Wolfensohn Center pour sa précieuse contribution. Je remercie également mes collègues du FIDA pour avoir bien compris l'importance de cette mission de diffusion, pour le soutien qu'ils ont apporté à cette étude et pour la contribution fournie, en temps, en idées et en réflexions tout au long de l'élaboration du rapport. Mes remerciements vont en particulier à Cheikh Sourang, qui a veillé efficacement au bon déroulement de cet exercice du début jusqu'à la fin.

Kevin Cleaver, Vice-Président adjoint du FIDA
Rome (Italie)
Août 2010

LISTE DES ABRÉVIATIONS

BAfD	Banque africaine de développement
COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
CPP	Chargé de programme de pays
CSO	Comité chargé des stratégies opérationnelles et de l'orientation des politiques
EGPP	Équipe de gestion du programme de pays
EPP	Évaluation du programme de pays
FCR	Facteur clé de réussite
MFF	Mécanisme flexible de financement
RARI	Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA
S&E	Suivi-évaluation
UEP	Unité d'exécution du projet

LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ RURALE À PLUS GRANDE ÉCHELLE

EXAMEN AU NIVEAU DE L'INSTITUTION DE L'APPROCHE DU FIDA

Johannes F. Linn
Artraud Hartmann
Homi Kharas
Richard Kohl
Barbara Massler

RÉSUMÉ

Depuis de nombreuses années, le Fonds international de développement agricole (FIDA) fait de l'innovation, des savoirs et de leur transposition à plus grande échelle des éléments essentiels de sa stratégie de lutte contre la pauvreté rurale dans les pays en développement. Le présent examen au niveau de l'institution de la stratégie adoptée par le FIDA pour promouvoir des changements à plus grande échelle est le premier du genre. Une équipe d'experts en matière de développement, financée par un don de faible entité octroyé par le FIDA, a été chargée d'évaluer le parcours suivi par le Fonds pour

promouvoir la transposition à plus grande échelle des opérations couronnées de succès et la diffusion de ses politiques et processus opérationnels, instruments, ressources et mesures d'incitation. Elle devait ainsi formuler, à l'intention de la direction, des recommandations quant aux mesures à prendre afin que le FIDA devienne une institution promotrice de changements à plus grande échelle. Au-delà du FIDA, cette étude menée à l'échelle d'une institution est un exercice pilote qui pourra servir d'exemple pour d'autres organismes de développement.

INTRODUCTION: PLANTER LE DÉCOR

Le FIDA est conscient de la nécessité de transposer à plus grande échelle les initiatives de développement couronnées de succès. Ainsi, dans le Cadre stratégique du FIDA 2007-2010, il est spécifié que "l'innovation ne peut pas en soi servir à grand-chose si elle ne fait pas l'objet d'une diffusion" (FIDA 2007a, p. 6); de même, dans la Stratégie du FIDA en matière d'innovation, il est souligné que "l'efficacité avec laquelle une innovation est transposée à plus grande échelle est un indicateur clé de sa réussite" (FIDA 2007b, p. 8). Ces déclarations ont préparé la voie à l'examen des efforts déployés par le FIDA à ce titre, examen qui fait l'objet du présent rapport. Elles placent ce changement d'échelle au cœur même de la stratégie opérationnelle du FIDA. La présente étude vise à établir si ces déclarations stratégiques ont pu être mises en pratique, et de quelle façon, et à évaluer les mesures que le FIDA pourrait prendre pour mener à bien sa mission à cet égard. Le Fonds se distingue des autres organismes d'aide au développement pour avoir inscrit la transposition à plus grande échelle des initiatives couronnées de succès parmi ses principaux objectifs. Le FIDA peut servir d'exemple pour d'autres partenaires de développement.

Le présent chapitre répond à quatre questions en guise d'introduction: Pourquoi un changement d'échelle? Pourquoi le FIDA doit-il s'y employer? Pourquoi procéder à un examen de l'action menée par le FIDA à cet égard? Comment cet examen a-t-il été effectué?

Pourquoi un changement d'échelle?

La communauté internationale s'est engagée par ses ambitieux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) à assurer une réduction durable de la pauvreté dans le monde d'ici à 2015. Toutefois, dès la mi-2010, il est apparu clairement que ces objectifs seraient difficilement réalisables pour la plupart des pays en développement et que

nombre d'entre eux, notamment en Afrique, n'y parviendraient pas (IDA 2010a). Dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, les partenaires de développement internationaux (donateurs) et les pays partenaires (bénéficiaires) se sont accordés sur les moyens à mettre en œuvre pour faciliter la réalisation des OMD en misant sur l'aide au développement. Les examens intermédiaires effectués par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement (OCDE) ont révélé que des progrès avaient été accomplis; il reste néanmoins encore beaucoup à faire à cet égard.

Au cours de la première décennie des années 2000, l'aide au développement a été considérablement renforcée, avec une augmentation remarquable du nombre de partenaires de développement, mais les objectifs ambitieux d'accroissement de l'aide fixés lors du Sommet du G8 de Gleneagles sont loin d'être réalisés¹.

Dans le contexte de ces objectifs de développement nobles et ambitieux, mais qui n'ont pas encore été atteints par la communauté internationale, nous étudions les raisons d'être d'une transposition à plus grande échelle des initiatives de développement couronnées de succès, comme indiqué par Hartmann et Linn (2008, p. 2) dans leur examen de l'intensification des efforts de développement:

"[L]e défi ne tient pas seulement à la nécessité d'une aide accrue, mieux coordonnée et moins versatile. Le principal problème à résoudre relève du fait que les interventions de développement – projets, programmes, politiques – ne sont trop souvent que de petits cailloux jetés dans une grande mare: elles sont d'envergure limitée, de courte durée et donc sans effets durables. Cela peut expliquer pourquoi tant d'études ont constaté que l'aide extérieure n'avait eu globalement qu'un faible impact sur le développement, voire aucun, au niveau mondial et dans les pays, même si de nombreuses interventions individuelles ont été couronnées de succès au regard de leurs objectifs de projet ou de programme

spécifiques. Pour pouvoir réduire sensiblement la pauvreté, nous devons suivre les conseils de James Wolfensohn, et trouver "comment transposer à plus grande échelle nos succès gratifiants et donner à ces initiatives une profondeur et une ampleur qui nous permettent d'avoir un réel impact sur la pauvreté et d'atteindre ainsi les Objectifs du Millénaire pour le développement". Dans ce contexte, la transposition à plus grande échelle signifie étendre et adapter les projets, les programmes ou les politiques couronnés de succès, et les soutenir au fil du temps, pour assurer un meilleur impact en termes de développement."

Dans le monde du commerce privé, la recherche du profit et la concurrence induisent les agents économiques à innover et à appliquer à plus grande échelle les innovations couronnées de succès. Dans l'univers non commercial de la fourniture de biens publics et des règles bureaucratiques régissant l'aide au développement, ce sont les mesures d'incitation et des mécanismes de concurrence non commerciaux qui orientent la conduite des gouvernements, des organisations sans but lucratif et des organismes d'aide internationaux. Il a été plus facile de mettre en place des mesures pour favoriser l'innovation que d'amener les gouvernements, les ONG et les organismes d'aide internationaux à s'attacher de manière systématique à promouvoir un changement d'échelle. La nature humaine, les forces politiques et diverses raisons d'ordre bureaucratique contribuent à réserver une place privilégiée à l'innovation, sachant que de nouvelles idées, de nouvelles initiatives et de nouveaux départs présentent davantage d'intérêt pour les gens et qu'ils sont politiquement plus attrayants et, d'un point de vue bureaucratique, plus faciles à justifier que l'évaluation et la reproduction des initiatives pilotes.

Bien entendu, il existe des cas spectaculaires de réussite dans la transposition à plus grande échelle d'innovations en matière de développement: le Programme de lutte contre l'onchocercose en Afrique de l'Ouest, qui a largement contribué à l'éradication de la "cécité des rivières", une maladie diffuse et mortelle; les programmes de microcrédit de la Banque Grameen et du Comité du Bangladesh pour le progrès rural (BRAC) en faveur des populations pauvres, au Bangladesh; et le programme

Progresa-Oportunidades mis en œuvre au Mexique et, ailleurs en Amérique latine, d'autres programmes similaires de transferts en espèces assortis de conditions, qui ont contribué à réduire la pauvreté endémique. De nombreux autres exemples peuvent être cités³. Certains gouvernements, notamment les autorités chinoises, ont fait de la transposition à plus grande échelle la principale motivation de leur stratégie de développement. Il est donc manifeste que le changement d'échelle en matière de développement est possible. Le véritable défi consiste à faire en sorte que cette opération soit effectuée chaque fois que nécessaire. Jusqu'à présent, cela est loin d'être le cas. Bien au contraire, la plupart des activités de développement demeurent des interventions ponctuelles et isolées, tels des points épars sur une page blanche³. L'occasion est formidable: unir tous ces éléments pour faire apparaître les contours d'une stratégie de développement efficace. Si chaque agent de développement s'attache à promouvoir la transposition à plus grande échelle des innovations couronnées de succès, les ambitieux objectifs de développement de la communauté internationale pourront alors être réalisés.

Pourquoi le FIDA doit-il s'y employer?

Le FIDA a été créé en 1977 en tant qu'institution dotée d'une mission spécifique, telle qu'énoncée dans l'Accord portant création du FIDA (FIDA 1977, p. 4):

"L'objectif du Fonds est de mobiliser et de fournir à des conditions de faveur des ressources financières supplémentaires pour le développement agricole des États membres en développement. En vue de cet objectif, le Fonds fournit des moyens financiers, principalement pour des projets et programmes visant expressément à créer, développer ou améliorer des systèmes de production alimentaire et à renforcer les politiques et institutions connexes dans le cadre des priorités et stratégies nationales, compte tenu de la nécessité d'accroître cette production dans les plus pauvres des pays à déficit alimentaire, du potentiel d'accroissement de la production alimentaire dans

d'autres pays en développement et de l'importance d'améliorer le niveau nutritionnel et les conditions de vie des populations les plus pauvres des pays en développement."

Le FIDA est un acteur relativement mineur du développement rural. La nécessité de justifier son existence par l'apport d'une valeur ajoutée découlant de l'innovation et un effet catalyseur conduisant à une multiplication et à une reproduction à plus grande échelle est un concept solidement ancré dans les Principes et critères du Fonds en matière de prêts énoncés en 1978 et amendés par la suite (FIDA 1998). Les projets du FIDA couronnés de succès devaient être transférés à des institutions dotées de plus grands moyens pour permettre la transposition à plus grande échelle de ces innovations. Dans l'intention de ses fondateurs, le FIDA devait jouer un rôle actif, en amont, dans ce processus.

Dès sa création et au fil des décennies, le FIDA a été plus enclin à privilégier les innovations plutôt qu'une action catalytique visant à favoriser leur application à plus grande échelle dans le cadre de son mandat institutionnel. Le FIDA a néanmoins contribué à ce changement d'échelle, même dans ses premières années d'activité, du moins dans certains domaines. Il convient de souligner son soutien à une initiative, la Banque Grameen, qui plus tard allait être lauréate du prix Nobel. Les deux prêts octroyés par le FIDA à la Banque Grameen dans les années 1980 ont constitué une importante source de fonds pour cette institution, contribuant chacun pour un tiers de son financement total en 1984 et en 1985, et pour les deux tiers en 1986⁴. Cette précieuse contribution a permis à la Banque Grameen de prendre son envol.

Depuis le début des années 2000, le FIDA est conscient des perspectives que la transposition à plus grande échelle des innovations offre à l'institution. Des déclarations insistant sur l'importance des innovations et de leur transposition apparaissent de plus en plus souvent dans les documents de stratégie du Fonds. En 2004, le FIDA a pris une part active à la Conférence de Shanghai sur la transposition à plus grande échelle des stratégies de lutte contre la pauvreté, organisée par les autorités chinoises et la Banque mondiale, à l'initiative du président de cette institution, James Wolfensohn. À l'occasion de cette manifestation, le FIDA a fait fortement valoir l'importance de cette action et commandé une étude de cas sur l'expérience du Fonds à cet égard, au Pérou⁵. Comme nous l'établirons dans le présent rapport, l'examen des programmes de pays du FIDA révèle l'existence de diverses

initiatives de transposition couronnées de succès. Néanmoins, une récente évaluation menée par le Bureau de l'évaluation du FIDA a permis de constater que "[b]ien que le FIDA reconnaisse depuis longtemps l'importance de l'application à plus grande échelle, celle-ci n'est pas adéquatement intégrée dans les programmes de pays" (Bureau de l'évaluation du FIDA, 2010, p. 66). Cette étude a conclu que le FIDA devait "traiter l'application à plus grande échelle comme un facteur critique" (*ibid.*, p. 76).

Pourquoi procéder à un examen de l'action menée par le FIDA à cet égard?

Avant l'évaluation des innovations et de leur transposition à plus grande échelle récemment menée à bien par le Bureau de l'évaluation du FIDA, le Fonds n'avait encore analysé ni ses activités passées, ni ses politiques et processus opérationnels, ni ses capacités institutionnelles dans ce domaine⁶. À cet égard, le FIDA n'est pas une exception parmi les organismes d'aide publique. Hartmann et Linn (2008) ont conclu que, ces dernières années, la transposition à plus grande échelle était devenue un sujet d'analyse prioritaire pour certains secteurs et domaines thématiques, mais ils n'ont trouvé aucune évaluation ou appréciation des capacités ou des pratiques institutionnelles des divers organismes d'aide en la matière. L'une de leurs recommandations pour améliorer l'efficacité de l'aide a donc été que les organismes d'aide procèdent à des vérifications ou à des examens institutionnels de leur stratégie de transposition à plus grande échelle. Le FIDA est le premier organisme d'aide au développement à parrainer un tel examen. La présente étude pourra étayer les décisions de la direction du FIDA quant à la nécessité éventuelle de renforcer l'orientation du Fonds vers la transposition à plus grande échelle, ainsi que ses capacités à cet égard, et aux moyens à mettre en œuvre pour s'acquitter de cette tâche. Elle peut également servir d'évaluation pilote, dont d'autres organismes d'aide souhaiteront peut-être s'inspirer.

Le moment est particulièrement important et propice à un renforcement, par le FIDA, des efforts de mise en œuvre du programme de transposition à plus grande échelle, et cela pour un certain nombre de raisons:

- Dans le sillage de la crise alimentaire mondiale de 2007-2008, la communauté internationale accorde un regain d'attention à la sécurité alimentaire, à l'agriculture et au développement rural.
- Les participants au Sommet du G8 tenu à L'Aquila en 2009 se sont engagés à mobiliser 20 milliards d'USD en faveur de la sécurité alimentaire.
- Le FIDA a fait ses preuves, en plus de 30 ans d'activité, en tant que promoteur fiable et constant d'un développement rural à assise communautaire alors même que d'autres donateurs réduisaient considérablement leur engagement.
- S'agissant de fait d'un "fonds vertical", le FIDA bénéficie de la popularité dont ces mécanismes jouissent aujourd'hui dans le cadre de l'aide au développement, grâce à la valeur que, dans les pays donateurs, les pouvoirs publics et le grand public donnent à la focalisation thématique des fonds verticaux, à leur orientation sur les résultats et à leur transparence.
- Le FIDA demeure un fonds de dimensions relativement réduites, s'agissant du cinquième fournisseur d'aide publique au développement pour l'agriculture, les forêts et la pêche; néanmoins, avec des ressources supplémentaires et en misant sur une orientation croissante de ses activités vers la transposition à plus grande échelle, il peut être en position de force en termes d'impact.

Malgré l'importance que cette mission revêt pour le FIDA, il est essentiel de se rappeler qu'il ne s'agit pas d'une fin en soi, mais d'un moyen permettant d'obtenir des avantages accrus et plus généralisés pour les ruraux pauvres au service desquels le Fonds opère.

Comment le présent examen a-t-il été effectué?

Comme indiqué plus haut, il n'existe aucune expérience préalable en matière d'examen de ce type effectué à l'échelle d'une institution, ni aucun modèle à suivre. L'approche adoptée est donc une nouvelle expérience dont nous devons tirer des enseignements non seulement aux fins de la transposition à plus grande échelle des activités du FIDA, mais aussi pour mener à bien des examens analogues au niveau d'autres institutions.

En l'absence de tout modèle, nous avons élaboré une approche pragmatique tenant compte des domaines d'intérêt du FIDA, des limites imposées par le montant du don octroyé par le Fonds à l'appui de cette étude, des délais d'exécution serrés (un an entre le début et la fin de l'étude), ainsi que des domaines d'intérêt et des compétences de l'équipe d'experts mise en place.

L'examen effectué s'inspire du cadre d'analyse élaboré par Hartmann et Linn (2008), qui souligne la nécessité d'établir des parcours de transposition à plus grande échelle, comportant une vision, des éléments moteurs et des espaces à ménager, et un processus de suivi-évaluation (S&E). L'un des nouveaux éléments introduits dans ce cadre est la reconnaissance du fait que la transposition à plus grande échelle s'inscrit dans une continuité de processus – innovation, apprentissage et transposition – qui doivent interagir et être développés conjointement, mais qui requièrent également un examen spécifique, des capacités institutionnelles distinctes et un soutien différencié.

L'analyse est articulée en six volets d'action empirique:

- une évaluation "macro" de la situation comparative du FIDA quant à l'efficacité de l'aide et aux perspectives de transposition à plus grande échelle, à partir d'un nouvel indicateur de l'efficacité des organismes d'aide;
- un examen de la documentation attestant des stratégies du FIDA, des documents d'orientation opérationnelle et des résultats des évaluations effectuées;
- deux études de cas approfondies, avec des visites sur le terrain et des échanges de vues avec les parties prenantes locales (Pérou et République de Moldova);
- un examen de la documentation relative à deux domaines thématiques (environnement et gestion des ressources naturelles, et chaînes de valeur);
- des entretiens avec les gestionnaires et le personnel du FIDA dans le cadre de quatre visites effectuées au siège du FIDA, y compris trois séances d'apprentissage tenues à

l'occasion de ces visites à l'intention et avec une large participation des agents d'exécution; et

- notre participation à diverses autres activités du FIDA.

Notre équipe a recueilli des informations pertinentes sur de nombreux aspects de la gestion interne, au FIDA, du processus de transposition à plus grande échelle. Ces données n'ont cependant pas toutes le même niveau de détail, ni n'offrent un degré de certitude égal quant aux résultats et aux recommandations. Nous considérons cet examen comme une première étape sur le chemin que le FIDA doit parcourir pour devenir une institution promotrice de changements à plus grande échelle. Dès le début, la présente étude a été conçue pour être la première étape d'un processus plus articulé. Dans le cadre de la prochaine phase, nos analyses et recommandations devront être étayées par de nouveaux éléments d'information, une conception plus détaillée des différents éléments d'action et un processus de changement au niveau de l'institution assurant une vaste adhésion de la part du Conseil d'administration, de la direction et du personnel du FIDA, ainsi que des clients du Fonds et de ses partenaires.

Depuis le démarrage de ce projet en juillet 2009, nous avons noté de la part de la direction et du personnel opérationnels du FIDA une attention sensiblement accrue à l'égard de la transposition à plus grande échelle. Cet intérêt est encourageant, car il prouve que le présent examen ne répond pas à des exigences externes ou induites en amont, mais qu'il relève d'un besoin véritablement ressenti par les agents de première ligne du FIDA.

Le présent rapport expose tout d'abord le cadre analytique établi, puis la stratégie de transposition à plus grande échelle adoptée par le FIDA dans ses activités opérationnelles. Nous procédons ensuite à un examen des processus opérationnels du FIDA dans l'optique de ce changement d'échelle et à une évaluation des instruments, des savoirs, des ressources et des mesures d'incitation déployés par le Fonds dans ce but. Enfin, nous présentons un bref résumé des conclusions et des recommandations formulées en vue des prochaines étapes.

LE CADRE D'ANALYSE DE LA TRANSPOSITION À PLUS GRANDE ÉCHELLE

Nous commencerons notre examen du cadre d'analyse par une définition opérationnelle de la notion de changement d'échelle pour le FIDA. Nous examinerons ensuite les liens entre innovation, apprentissage et transposition à plus grande échelle. Enfin, nous analyserons d'une part les parcours de transposition à plus grande échelle possibles et d'autre part, conformément aux principes élaborés par Hartmann et Linn (2008), les éléments moteurs et les espaces à ménager pour mener cette opération à bien.

Définition

Lorsque nous avons demandé au personnel du FIDA de définir la transposition à plus grande échelle, diverses réponses nous ont été données: plus d'argent et une organisation à plus grande échelle pour le FIDA; le renforcement des projets par des fonds complémentaires; l'élargissement de la portée géographique des projets; le transfert d'une innovation (notamment à un autre pays); et la transmission des projets à des partenaires. Dans les énoncés de mission du FIDA et dans ses stratégies et directives opérationnelles, cette dernière définition est celle qui prévaut: les projets y sont généralement définis comme étant "transposables" s'ils peuvent être transférés à des partenaires pour un éventuel changement d'échelle.

Il est important que le FIDA comprenne bien ce que signifie transposer à plus grande échelle. Conformément à la définition générale donnée par Hartmann et Linn (2008), nous proposons que le FIDA adopte la formule suivante, qui tient compte de la mission spécifique du Fonds:

"La transposition à plus grande échelle signifie étendre, reproduire, adapter et soutenir, dans l'espace et dans le temps, les politiques, programmes ou projets couronnés de succès, afin de toucher un plus grand nombre de ruraux pauvres."

Cette définition large est voulue et couvre l'ensemble des définitions données par le FIDA et d'autres encore. La

transposition à plus grande échelle signifie non seulement l'application de petits projets à plus grande échelle, mais aussi toute intervention ayant des effets multiplicateurs à plus grande échelle, telle que les réformes politiques et institutionnelles. La définition donnée englobe aussi bien la transposition à plus grande échelle mise en œuvre par le FIDA lui-même que les efforts déployés en amont par le Fonds afin que ses interventions couronnées de succès soient portées à plus grande échelle par d'autres instances.

La transposition à plus grande échelle en tant qu'élément de la triade "innovation, apprentissage et transposition"

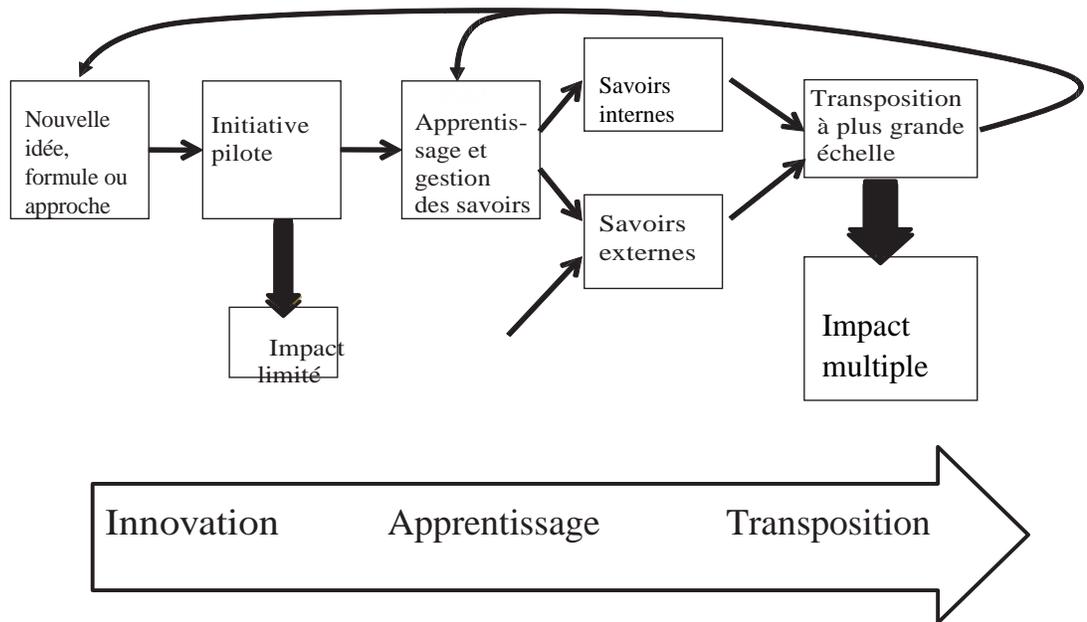
"Innovation, apprentissage et transposition" sont l'un des six "principes d'action" du FIDA énoncés dans le Cadre stratégique 2007-2010 (FIDA 2007). Dans la stratégie et les directives opérationnelles du FIDA, ces trois concepts sont généralement introduits pour définir l'approche et les paramètres de performance du Fonds. Ces éléments constituent toutefois des parties séparables d'un processus dynamique et interactif de développement, comme le montre la figure 1.

La phase d'innovation consiste en l'intégration d'une nouvelle idée, formule ou approche dans le cadre d'une initiative ou d'un projet pilote ayant, en soi, un impact limité. Compte tenu de la pratique en vigueur au FIDA, nous adoptons une définition large du concept d'innovation, consistant en la mise en œuvre ou la démonstration de nouvelles idées ou pratiques pouvant être:

- des innovations techniques, par exemple en matière de semences, de techniques de culture, etc.;
- des innovations en termes de processus, notamment pour la mobilisation des communautés ou l'adoption de nouveaux moyens pédagogiques pour la formation des agriculteurs;

- des techniques d'exécution, par exemple pour recueillir des informations ou accéder aux communautés marginalisées;
- des institutions, avec par exemple la création de substituts à des marchés manquants en matière de fourniture d'intrants, commercialisation, livraison et vente des produits, accès aux technologies; et
- des politiques, y compris par exemple la mise en place de cadres juridiques et réglementaires appropriés applicables à la propriété foncière et à l'utilisation des terres, à la gestion des ressources naturelles, à l'intermédiation financière, etc.

Figure 1: Liens entre innovation, apprentissage et transposition à plus grande échelle



Source: élaboré par les auteurs.

Pendant la phase d'apprentissage, l'expérience acquise durant la conception et la mise en œuvre de l'initiative pilote fait l'objet d'un S&E. Par ailleurs, un processus de gestion des savoirs permet d'assurer l'intégration des enseignements tirés dans la base de connaissances interne du FIDA et, de par leur diffusion, leur contribution à la base de connaissances externe.

Pendant la phase de transposition à plus grande échelle, l'idée, la formule ou l'approche originale est reproduite à plus grande échelle, en tenant compte des résultats de la phase pilote et des savoirs externes acquis, le cas échéant.

Un certain nombre d'observations peuvent être faites au sujet de la triade innovation-apprentissage-transposition à plus grande échelle.

1. Il convient de considérer l'innovation, l'apprentissage et la transposition à plus grande échelle comme des processus indépendants, bien qu'étant liés. Chacun de ces trois concepts correspond à une étape importante et distincte du processus de déploiement à plus grande échelle d'une intervention; chaque étape requiert un processus spécifique, des compétences et des ressources adéquates et une attention appropriée. L'innovation et la transposition à plus grande échelle sont des processus souvent complémentaires, mais parfois aussi concurrentiels en termes de ressources, d'attention de la part de la direction, de résultats politiques, etc.
2. Les acteurs du développement (y compris le FIDA) doivent miser non seulement sur l'innovation, mais aussi sur l'apprentissage et la transposition à plus grande échelle. Dans les dix dernières années, l'innovation a été élevée au rang de principal objectif des interventions du FIDA. En revanche, les autres organismes de développement ont généralement été moins explicites à cet égard. De fait, cette priorité donnée à l'innovation est endémique dans le secteur de l'aide et du développement, souvent au détriment de la juste attention à réserver à l'apprentissage et surtout à la transposition à plus grande échelle.
3. Le processus d'innovation, d'apprentissage et de transposition à plus grande échelle n'est pas un mécanisme linéaire, mais plutôt un cycle itératif et interactif. Comme indiqué dans la figure 1, il existe de nombreuses boucles de rétroaction entre l'apprentissage et la transposition, avec retour à l'innovation. En effet, le S&E engendre souvent de nouvelles idées permettant d'affiner la conception et la mise en œuvre; de même, le processus de transposition requiert souvent une adaptation et des innovations quant à la façon dont l'idée ou la formule originale est portée à une plus grande échelle. Cela étant, il convient de considérer les trois principales composantes du processus comme des phases distinctes et séparables, dont chacune a un rôle important à jouer.
4. Les innovations ne peuvent ou ne doivent pas toutes faire l'objet d'une transposition à plus grande échelle. De même, tous les projets faisant l'objet d'un changement d'échelle ne doivent pas nécessairement comporter une innovation. De nombreuses innovations peuvent ne pas se prêter à une application à plus grande échelle. C'est précisément l'importance du caractère expérimental du processus d'innovation qui doit être reconnue, et le risque que les initiatives pilotes ne donnent pas les résultats attendus doit être accepté comme faisant partie intégrante du processus d'innovation et d'apprentissage. Il est possible de tirer autant d'enseignements des initiatives pilotes ayant échoué que de celles qui ont été couronnées de succès. Il va de soi que les initiatives pilotes qui ont échoué ou qui n'ont pas donné de résultats durables ne doivent pas faire l'objet d'une transposition à plus grande échelle. Dans le même ordre d'idées, les initiatives de transposition ne doivent pas toutes partir d'une innovation générée par le FIDA. Comme nous le verrons dans les exemples cités tout au long du présent rapport, la plupart des initiatives transposées à plus grande échelle par le FIDA s'appuyaient sur des idées ou des innovations testées au préalable par d'autres instances. Ce procédé est correct: l'important est d'améliorer les conditions de vie du plus grand nombre possible de ruraux pauvres.
5. La transposition à plus grande échelle peut donner lieu à deux types d'erreurs: une "erreur de type 1", correspondant à une transposition insuffisante; et une "erreur de type 2", en cas de transposition incorrecte. Dans la documentation relative à la

transposition à plus grande échelle et dans le présent examen de l'expérience du FIDA en la matière, l'accent est mis sur l'attention insuffisante dont la transposition fait généralement l'objet - c'est ce que nous appelons une "erreur de type 1". Cependant, il arrive également que la transposition ait lieu, mais de manière erronée, auquel cas nous avons une "erreur de type 2". Ce dernier type d'erreurs est observé plus fréquemment dans les grandes banques de développement, comme la Banque mondiale, qui ont la capacité de transposer à plus grande échelle leurs stratégies et programmes de pays, et le font souvent. Les évaluations de leurs programmes ont fait ressortir des lacunes au niveau du pilotage, de la mise à l'essai et de l'apprentissage, ainsi qu'un mauvais échelonnement des approches, préjudiciable à une transposition efficace à plus grande échelle.

Conception de parcours d'innovation, d'apprentissage et de transposition à plus grande échelle

D'une façon générale, de nombreux parcours sont possibles pour assurer la transposition à plus grande échelle d'une intervention couronnée de succès. Par "parcours", nous entendons la séquence des étapes du cycle innovation-apprentissage-transposition qui doivent être franchies afin qu'une initiative pilote couronnée de succès puisse passer de la phase expérimentale aux stades suivants et atteindre ainsi l'échelle jugée appropriée aux fins de l'intervention visée. Pour chaque cas, le FIDA doit étudier à un stade précoce les différents parcours possibles et prendre en amont les mesures voulues pour planifier et préparer la transposition à plus grande échelle: dimensions, échelle finale souhaitée, éléments moteurs et espaces à ménager, modalités opérationnelles du FIDA, résultats intermédiaires, et S&E.

Choix des dimensions: Les parcours de transposition à plus grande échelle peuvent avoir des "dimensions" différentes. L'objectif peut être simplement d'étendre des services à d'autres clients au sein d'un espace géographique donné. Il peut aussi s'agir d'un parcours de reproduction "horizontale", d'une région géographique à une autre;

d'expansion "fonctionnelle", prévoyant l'ajout de nouveaux domaines d'intervention; ou encore de transposition "verticale", c'est-à-dire du passage d'une intervention locale ou provinciale à une opération menée à l'échelon national, comportant souvent la nécessité d'une concertation sur l'action à mener afin de réunir les conditions politiques et institutionnelles nécessaires à la réussite d'une transposition à plus grande échelle au niveau national.

Définition de l'échelle souhaitée: Il est important de définir, dès le départ, l'échelle finale à laquelle une intervention devrait ou pourrait être portée, compte tenu de sa nature et des besoins de la population cible. Il faut aussi tenir compte de la durée que le processus de transposition à plus grande échelle doit raisonnablement avoir pour pouvoir atteindre l'échelle finale souhaitée. Hartmann et Linn (2008) ont constaté que la durée d'un processus de transposition réussie d'un programme, à l'échelle nationale, peut aller de cinq à dix ans, voire davantage.

Appréciation des principaux éléments moteurs d'un changement d'échelle et des espaces à ménager: Deux séries de facteurs doivent être pris en compte au moment de la conception du parcours le plus adapté à chaque cas (Hartmann et Linn, 2008):

- les "éléments moteurs", c'est-à-dire les forces qui induisent le processus de transposition à plus grande échelle (voir encadré 1); et
- les "espaces à ménager", c'est-à-dire les conditions favorables qui peuvent être mises en place, ou les obstacles potentiels à lever, pour que les interventions puissent avoir des perspectives de croissance (voir encadré 2).

Les éléments moteurs et les espaces à ménager ne devront pas tous être pris en compte ou développés dans la même mesure, dans chaque cas. En effet, le recensement des principaux facteurs applicables à un cas particulier, et leur appréciation, est l'une des conditions à réunir pour un changement d'échelle effectif.

Un aspect fondamental de l'approche traditionnelle du développement rural au FIDA est l'engagement du Fonds aux côtés des communautés rurales. Ces dernières peuvent être des éléments moteurs essentiels du processus de transposition à plus grande échelle. Elles peuvent proposer des idées novatrices, se faire les

championnes du changement et faire naître une demande politique et économique pour les services que le FIDA pourrait vouloir transposer.

Production de résultats intermédiaires: Tout au long du parcours de transposition à plus grande échelle, il est important que le programme produise des résultats intermédiaires, afin de pouvoir évaluer la stratégie adoptée et l'adapter, le cas échéant. La production de résultats intermédiaires permet également de recueillir l'adhésion de la communauté, des pouvoirs publics et d'autres parties prenantes⁷.

Encadré 1: Les éléments moteurs d'un changement d'échelle

Un certain nombre de facteurs clés contribuent à faire avancer le processus de transposition à plus grande échelle:

Idées et formules: Il doit y avoir une idée ou une formule efficace à petite échelle, issue de la recherche ou de la pratique.

Vision et leadership: Une vision est nécessaire pour reconnaître la nécessité, l'opportunité et la faisabilité de la transposition à plus grande échelle d'une idée (nouvelle). Des responsables ou des meneurs visionnaires font souvent avancer le processus de transposition.

Catalyseurs externes: Une crise politique ou économique ou encore des pressions de la part d'acteurs extérieurs (donateurs, Union européenne, etc.) peuvent contribuer à faire avancer le processus de transposition à plus grande échelle.

Incitations et responsabilisation: Des mesures sont essentielles pour inciter les acteurs et les institutions à s'engager sur la voie d'une transposition à plus grande échelle. Elles consistent en des gratifications, des mises en concurrence et l'exercice de pressions dans le cadre du processus politique, des examens par les pairs et d'autres évaluations, etc. Le S&E au regard des objectifs fixés, de critères de référence et d'indicateurs de performance est un élément essentiel aux fins de la mise en place de mesures d'incitation et de responsabilisation.

Source: adapté de Hartmann et Linn (2008).

Choix des modalités opérationnelles: Plusieurs options s'offrent au FIDA quant aux modalités opérationnelles à appliquer aux parcours de transposition à plus grande échelle:

- Le FIDA peut faire appel à ses propres ressources (fonds complémentaires, projets répliques, approches programmatiques, etc.), travailler en partenariat avec d'autres organismes (cofinancement, approches sectorielles, etc.) ou encore transférer le projet à d'autres donateurs, aux pouvoirs publics ou à des partenaires non gouvernementaux.
- Le FIDA peut financer des investissements, fournir une assistance technique ou engager un processus de concertation sur les politiques.
- Le FIDA peut transposer à plus grande échelle une intervention au sein d'un pays ou sur plusieurs pays.

Mise en place d'un processus de S&E: Le S&E est

un élément essentiel d'une stratégie de transposition à plus grande échelle couronnée de succès. Tout d'abord, pendant la mise en œuvre de la phase pilote ou expérimentale, l'intervention doit faire l'objet d'un suivi permettant de recenser les éléments moteurs et les espaces à ménager (perspectives et contraintes) susceptibles de conditionner un éventuel processus de transposition, et il faudra évaluer l'impact de l'initiative pilote sur les conditions de vie des ruraux pauvres (de préférence par comparaison avec un groupe témoin). Ensuite, au cours du processus de transposition à plus grande échelle, un suivi fournira un important retour d'informations sur tout aspect imprévu du parcours, permettant ainsi de l'adapter, si besoin. Il est nécessaire de procéder par intermittence à une évaluation de l'impact du programme transposé à plus grande échelle, à la fois en cours de mise en œuvre et après la conclusion du processus, pour s'assurer que les résultats attendus sont effectivement obtenus et tirer des enseignements utiles pour les étapes suivantes du parcours de transposition.

Encadré 2: Les espaces à ménager pour réussir le changement d'échelle

Pour que la transposition à plus grande échelle soit couronnée de succès, il est nécessaire de ménager les espaces utiles au bon développement de l'initiative visée, et ce principalement dans les domaines suivants:

Cadre budgétaire/financier: Des ressources budgétaires et financières doivent être mobilisées à l'appui de l'intervention transposée à plus grande échelle; et/ou les coûts de l'intervention doivent être adaptés au cadre budgétaire/financier disponible.

Environnement/ressources naturelles: Il faut tenir compte de l'impact de l'intervention sur les ressources naturelles et sur l'environnement: atténuation des effets préjudiciables ou renforcement des incidences positives.

Cadre de politique générale: Le cadre politique (et juridique) doit permettre la transposition à plus grande échelle ou être adapté à cette fin.

Capacités institutionnelles/organisationnelles et en personnel: Les capacités institutionnelles et organisationnelles nécessaires à l'avancement du processus de transposition à plus grande échelle doivent être mises en place.

Cadre politique: Pour assurer le soutien politique nécessaire à l'intervention transposée à plus grande échelle, une attention particulière doit être réservée aux principales parties prenantes, favorables ou opposées à l'intervention, qui doivent faire l'objet d'activités de sensibilisation et bénéficier de garanties adéquates.

Cadre culturel: Il est nécessaire de recenser les éventuels obstacles d'ordre culturel ou mécanismes d'appui et d'adapter l'intervention en conséquence pour permettre la transposition à plus grande échelle dans un environnement culturel diversifié.

Partenariat: Il s'agit de mobiliser des partenaires susceptibles de prendre part à l'exercice de transposition.

Apprentissage: Les connaissances relatives à ce qui est efficace aux fins d'une transposition à plus grande échelle, et à ce qui ne l'est pas, doivent être mises à profit par divers moyens: S&E, partage des savoirs et formation.

Source: adapté de Hartmann et Linn (2008).

Risques liés à une attention insuffisante aux parcours de transposition à plus grande échelle: Ne pas prêter toute l'attention voulue aux parcours de transposition à plus grande échelle risque de donner lieu à un certain nombre de problèmes. Ainsi:

- des occasions de transposition à plus grande échelle risquent d'être manquées ("erreur de type 1") ou de ne pas être mises en pratique de façon adéquate ("erreur de type 2");
- des approches "spécialisées" ne pouvant fonctionner qu'à petite échelle, de par leurs coûts élevés, pourraient être adoptées;
- la mise en place d'entités à vocation spéciale (unités d'exécution du projet [UEP], par exemple) au lieu de passer par les ministères risque de limiter par la suite les options institutionnelles;
- opérer dans le cadre de mécanismes de financement limités, ne pas recenser les contraintes et travailler avec de petits partenaires d'exécution (notamment des ONG) pourraient limiter par la suite les perspectives de transposition à plus grande échelle; et
- ne pas procéder à un S&E efficace, au moment opportun, risque de conduire à de mauvaises décisions en matière de transposition.

Principales étapes du processus de transposition à plus grande échelle

En conclusion, aux fins de l'étude et de la mise en œuvre d'un programme de transposition à plus grande échelle, le FIDA doit procéder par étapes, comme suit:

Étape 1: définir en premier lieu l'ampleur du problème à résoudre et l'échelle d'intervention appropriée, en fixant une échéance raisonnable.

Étape 2: définir des parcours de transposition à plus grande échelle appropriés en recensant les éléments moteurs de ce changement d'échelle et les espaces à ménager pour le mener à bien, et en établissant les coûts de mise en œuvre du projet (ou de fourniture du service, etc.).

Étape 3: étudier le contexte institutionnel, organisationnel et de politique générale propice au parcours de transposition envisagé.

Étape 4: identifier les partenaires qui pourront apporter leur aide au processus de transposition ou se l'approprier, et définir les mesures à prendre pour les mobiliser.

Étape 5: définir les instruments opérationnels (prêts, dons, assistance technique, concertation sur les politiques, etc.) qui permettront au FIDA de soutenir le processus de transposition à plus grande échelle.

Étape 6: assurer le S&E du projet pilote ou expérimental, ainsi que du processus de transposition quant à la validité du parcours et à l'impact sur les ruraux pauvres.

LA TRANSPOSITION À PLUS GRANDE ÉCHELLE DANS LA PRATIQUE OPÉRATIONNELLE RÉCENTE DU FIDA

Nous allons voir maintenant comment le FIDA a relevé le défi de la transposition à plus grande échelle dans ses activités opérationnelles, dans le cadre de ses programmes de pays et de ses projets sur le terrain. Notre étude ne prévoyait pas une évaluation complète de l'ensemble des programmes et opérations de pays. En revanche, nous avons mené à bien deux études de cas de pays, examiné un certain nombre de documents d'évaluation pertinents, étudié les pratiques du FIDA dans certains domaines thématiques et participé à des entretiens avec les fonctionnaires du Fonds pour analyser l'expérience opérationnelle du FIDA en matière de transposition à plus grande échelle. Nous commencerons par présenter une synthèse des deux études de cas effectuées aux fins du présent examen. Nous analyserons ensuite les résultats de trois évaluations de programme de pays (EPP) effectuées récemment par le Bureau de l'évaluation du FIDA et présenterons brièvement les conclusions de nos examens thématiques. On trouvera ensuite un résumé des conclusions de la récente "Évaluation au niveau de l'institution de la capacité du FIDA à promouvoir l'innovation et l'application à plus grande échelle" menée à bien par le Bureau de l'évaluation. Nous concluons par quelques observations concernant la transposition à plus grande échelle dans la pratique opérationnelle courante du FIDA.

Études de cas relatives à la transposition à plus grande échelle dans les programmes de pays du FIDA

Notre équipe a réalisé deux études de cas visant spécifiquement à évaluer le processus de transposition à plus grande échelle dans le cadre de deux des programmes de pays du FIDA. Ces études ont comporté un examen de la documentation pertinente, la visite d'un membre de l'équipe dans chacun des pays visés et divers entretiens avec le personnel du FIDA et les parties prenantes locales.

Étude de cas du Pérou⁸

Depuis 1980, le FIDA a octroyé au Pérou une série de huit prêts pour un montant total de 115,4 millions d'USD. Ces prêts étaient principalement

destinés à répondre aux besoins des petits exploitants agricoles des montagnes péruviennes. Globalement, les cinq derniers de ces huit prêts – indiqués sous les titres abrégés de "FEAS", "MARENASS", "CORREDOR", "SIERRA SUR" et "SIERRA NORTE" – représentent de fait un parcours de transposition à plus grande échelle complexe mais dans l'ensemble couronné de succès⁹. L'impact des projets du FIDA a été remarquable: 150 000 ménages cibles et un nombre probablement bien plus élevé de familles effectivement touchées. Les projets FEAS, MARENASS, CORREDOR et SIERRA SUR ont atteint 1 610 communautés, soit environ 30% des quelque 5 000 communautés pauvres recensées dans les hauts plateaux du Pérou. Ce programme de pays fournit un bon exemple à suivre pour l'élaboration d'un parcours de transposition à plus grande échelle, dans ses divers aspects et dimensions.

a) Parcours de transposition à plus grande échelle – l'enchaînement des innovations:

Les projets du FIDA au Pérou ont favorisé l'introduction d'une série d'innovations comportant:

- le passage d'un système de fourniture d'assistance technique et de services de vulgarisation fondé sur l'offre, à un service guidé par la demande, aux conditions du marché, visant à permettre aux communautés bénéficiaires d'accéder aux services fournis par des prestataires privés, moyennant le transfert direct de ressources financières (MARENASS et FEAS);
- la priorité donnée à la gestion des ressources naturelles productives dans le cadre d'une approche axée sur la concurrence, dite "Pacha Mama Raymi" (MARENASS); et
- l'élargissement de la portée des projets en misant sur le concept de couloirs de développement socioéconomique, tenant compte de la valeur des liens entre les villes et les campagnes, de l'importance des activités des microentreprises et de la nécessité de favoriser les débouchés commerciaux et le développement des marchés locaux de biens et de services (CORREDOR).

L'innovation dans le cadre du projet MARENASS consistait en la mise en œuvre systématique et progressive de divers concepts, critères et instruments de la part du Gouvernement péruvien et du FIDA, à très grande échelle et dans une vaste zone, moyennant l'emploi de ressources importantes et l'adoption de modalités nouvelles pour l'Amérique latine. La conception de ce projet représentait la synthèse d'autres expériences, fragmentaires et incomplètes, menées au préalable.

Le projet FEAS a poursuivi et approfondi l'approche du projet MARENASS, alors que le projet CORREDOR reproduisait les pratiques adoptées avec succès dans le cadre des projets FEAS et MARENASS, en étendant la couverture géographique aux hauts plateaux du Sud et en lançant une nouvelle initiative visant à valoriser les avoirs des bénéficiaires en déterminant le potentiel commercial des produits issus de la tradition. De plus, un programme pilote destiné à promouvoir l'épargne parmi les femmes pauvres vivant en milieu rural a été mis en place dans le cadre d'une sous-composante renforcement des marchés financiers.

Dans le cadre du projet SIERRA SUR, l'expérience acquise et les innovations introduites lors de projets antérieurs font l'objet d'un approfondissement destiné à en améliorer l'impact. De son côté, le projet SIERRA NORTE récemment mis en route aura une couverture encore plus étendue et permettra de mettre à l'essai de nouvelles approches dans un cadre géographique similaire mais distinct quant aux structures sociales.

b) Parcours de transposition à plus grande échelle - une approche multidimensionnelle:

Dans le programme de pays du Pérou, l'enchaînement des projets du FIDA a permis de procéder à une transposition à plus grande échelle dans le cadre d'une approche multidimensionnelle. La transposition effectuée était de type sectoriel et intersectoriel; elle était mise en œuvre au sein comme à l'extérieur de certaines zones géographiques; et elle intéressait différentes parties prenantes et diverses institutions.

- Au niveau sectoriel, le point de départ a été le secteur agricole dans le cadre du projet MARENASS. Les opérations de mise en concurrence (*concursons*) concernaient la gestion des pâturages communaux et l'irrigation à petite échelle. Des projets de suivi ont intéressé l'ensemble du secteur agricole ainsi que, dans le cas des projets les plus récents, le développement rural et le logement. Le processus de "transposition fonctionnelle à plus grande échelle" a atteint son point culminant dans le cadre du projet CORREDOR avec le renforcement des liens entre les villes et les campagnes, institutionnalisés par des plans d'activités destinés à renforcer les actifs privés. Un nouveau projet du FIDA, intitulé "L'intégration des innovations dans les régions d'altitude", est en cours d'élaboration; il se propose d'associer une approche de développement rural à une stratégie territoriale de développement. Cette démarche devrait être intégrée au niveau municipal pour offrir des perspectives de croissance aux entreprises privées, opérant ou non dans le secteur agricole (par exemple, en fournissant des services publics, comme l'eau et l'électricité, aux petites entreprises ou aux structures touristiques).
- Sur le plan géographique, les projets du FIDA ont initialement été concentrés dans certains hauts plateaux du sud du Pérou, pour être ensuite déployés progressivement au sein de cette région. Dans son tout dernier projet, le FIDA a étendu son intervention aux hauts plateaux du Nord.
- S'agissant des bénéficiaires ou des clients, les projets du FIDA ont eu initialement pour groupe cible les petits paysans puis, d'une façon plus générale, les agriculteurs (*campesinos*) et enfin les ruraux¹⁰. Cette évolution reflète le passage d'une perspective de développement agricole restreinte à une vision plus inclusive et globale du renforcement des capacités des autorités locales et des institutions et organisations communales, accompagné d'un programme d'investissement ouvert misant sur les propres ressources des populations.

- Concernant les institutions, les initiatives des projets du FIDA ont été reproduites et transposées à plus grande échelle par au moins deux autres donateurs: la Banque mondiale, dans le cadre du projet ALIADOS, qui s'appuie sur la stratégie adoptée avec succès par le FIDA dans les hauts plateaux du Sud; et l'Institut allemand de crédit pour la reconstruction (KfW), dans le cadre du Programme agroenvironnemental, qui a mis en œuvre les mécanismes concurrentiels d'adjudication et d'autres instruments utilisés dans le cadre des projets du FIDA. Récemment, le gouvernement a élargi le cadre institutionnel mis en place pour lutter contre la pauvreté rurale en établissant au sein du Ministère de l'agriculture une organisation faîtière, AGRO RURAL, pour l'ensemble des interventions menées en milieu rural et dans le cadre de laquelle tous les programmes publics et financés par des donateurs sont désormais systématiquement élaborés et mis en œuvre.

c) Parcours de transposition à plus grande échelle – les éléments moteurs:

Parmi les forces extérieures qui ont contribué à façonner la stratégie du Pérou en matière de développement rural, il faut signaler la crise économique et les réformes structurelles des années 1990, qui avaient compromis la capacité de l'État à mettre en œuvre des programmes de développement rural centralisés et imposés d'en haut. Un autre élément important a été l'incidence de la lutte contre le mouvement du Sentier lumineux et les suites de cette bataille. Ces divers facteurs ont favorisé l'adoption d'une stratégie de développement rural à assise communautaire, fondée sur une approche unique comportant une promotion et un pilotage par le bas et ancrée sur une large confiance en un développement inspiré par les communautés de *campesinos* (agriculteurs). Un réseau d'experts locaux et d'ONG a contribué à faire avancer ce processus, avec l'appui des gouvernements successifs et l'aide du FIDA. Le chargé de programme de pays (CPP) du FIDA qui, à titre exceptionnel, a été basé au Pérou pendant plus de dix ans semble avoir joué un rôle essentiel dans l'avancement du processus.

Un autre facteur essentiel du processus à long terme de transposition à plus grande échelle a été la mise en place d'un système d'incitation et de responsabilisation, intégré et dûment adapté, axé sur l'articulation et la transmission de la demande des communautés, un élément déterminant aux fins de l'avancement du processus de transposition. Ce système faisait appel à un certain nombre d'instruments importants visant à autonomiser et à motiver les communautés montagnardes, à savoir:

- le transfert direct de fonds aux communautés dans le cadre d'un processus démocratique faisant intervenir des "comités locaux d'allocation des ressources";
- la responsabilité donnée aux communautés d'allouer ces fonds en fonction de leurs propres priorités et aux prestataires locaux de leur choix; et
- les incitations fournies aux communautés à travers le jeu de la concurrence, qui ont permis de promouvoir les innovations technologiques et organisationnelles locales dans toute la zone du projet et d'en faciliter le partage et la reproduction.

d) Parcours de transposition à plus grande échelle – les espaces à ménager:

L'étude de cas du Pérou a permis de recenser les espaces clés ménagés par le gouvernement, les communautés et le FIDA, et grâce auxquels le processus de transposition à plus grande échelle a pu aller de l'avant:

- *Cadre politique:* Aucun obstacle politique important n'a freiné l'expansion systématique et constante du processus de développement rural par le bas, inspiré par les communautés. Cette situation tient d'une part à l'action des éléments moteurs extérieurs mentionnés ci-dessus et d'autre part aux vastes efforts de mise en réseau déployés avec la participation de nombreuses parties prenantes au sein comme à l'extérieur du gouvernement, dans les milieux universitaires et les groupes de réflexion, dans les ONG et en collaboration avec des partenaires internationaux.
- *Cadre institutionnel et de politique générale:* Au fil du temps, le cadre institutionnel et de politique générale nécessaire a été mis en place avec l'élaboration des bases juridiques de l'approche décentralisée inspirée par les communautés, et notamment l'établissement au niveau local de points focaux institutionnels pour le décaissement des fonds, l'intégration des UEP dans les structures ministérielles, la continuité dans la dotation en personnel et la direction de ces unités, et la création récente d'un cadre institutionnel général pour l'ensemble des initiatives de développement rural (AGRO RURAL).

- *Cadre budgétaire*: Aucune contrainte budgétaire majeure n'a fait obstacle à la reproduction et à la transposition à plus grande échelle, en raison principalement du fait que les coûts unitaires avaient été maintenus à un bas niveau au stade de la conception – et se sont avérés encore inférieurs lors de l'exécution – et grâce aux fonds fournis par les partenaires internationaux du Pérou, notamment le FIDA, qui ont contribué au financement des coûts de démarrage.
- *Cadre culturel*: L'un des principaux éléments du succès du programme mis en œuvre au Pérou a été la compatibilité du modèle de développement rural choisi avec les normes culturelles des populations des hauts plateaux. L'approche à assise communautaire, qui était particulièrement bien adaptée aux traditions culturelles des populations andines dans le Sud, l'était moins dans le Nord, où ces communautés sont moins nombreuses. Le projet SIERRA NORTE a donc adapté le modèle opérationnel pour faire davantage appel à des agents municipaux et du secteur privé (y compris le secteur minier), au lieu de poursuivre selon le modèle de développement inspiré par les communautés qui était particulièrement approprié dans les régions du Sud.
- *Cadre d'apprentissage*: Les mécanismes d'exécution et de supervision mis en place par le FIDA et l'UEP ont permis de ménager un cadre d'apprentissage en misant sur une culture de l'apprentissage par la pratique, sur la flexibilité et sur l'ouverture au changement. Ce cadre a été établi: i) en renforçant les capacités d'apprentissage mutuel; ii) en offrant des ressources et des facilités spécifiques aux acteurs locaux afin qu'ils puissent tester, mettre en œuvre et valider des solutions techniques; iii) en coopérant avec un "réseau d'apprentissage" d'experts engagés à cet effet; et iv) en élaborant et en diffusant la documentation (principalement en espagnol) relative aux produits et aux processus d'apprentissage fondés sur l'expérience acquise.

e) Parcours de transposition à plus grande échelle – le rôle et les processus du FIDA:

Le FIDA a apporté une contribution importante à la transposition à plus grande échelle des programmes de lutte contre la pauvreté rurale au Pérou. Il a appuyé la conception de projets intégrant une approche souple, en introduisant des mécanismes efficaces permettant d'assurer la participation des utilisateurs à la prise des décisions relative aux objectifs, aux activités et à la gestion des ressources. Les principaux éléments de cette adaptabilité étaient les suivants: i) une approche axée

sur la demande; ii) la reconnaissance du rôle central des communautés et des familles; et iii) une stratégie de développement des marchés de biens et de services locaux. Deux autres éléments ont également contribué à renforcer l'efficacité du soutien du FIDA au processus de transposition: sa volonté de s'en tenir à une approche cohérente sur plusieurs années, en misant sur l'expérience acquise, et sa capacité d'adaptation en fonction des enseignements tirés, de l'évolution des besoins et des conditions spécifiques sur le terrain.

L'un des principaux moteurs de l'engagement du FIDA dans le parcours de transposition à plus grande échelle a été le fait que le CPP, en poste au Pérou pendant 15 ans, préconisait cette approche. Apparemment sans grand soutien de la part du siège du FIDA dans les premiers temps, le CPP a néanmoins obtenu des réactions positives à partir de 2004, lorsqu'une étude du processus de transposition mis en œuvre au Pérou, réalisée pour la Conférence de Shanghai (2004), a reconnu la validité de cette approche (Massler, 2004). Cette reconnaissance a été étayée par le rapport d'une évaluation externe indépendante du FIDA effectuée en 2005, dans lequel l'expérience de transposition à plus grande échelle conduite avec succès au Pérou était mise en relief (Bureau de l'évaluation du FIDA, 2005). D'une façon plus générale, le CPP a indiqué avoir apprécié le soutien exprimé par certains collègues lors d'entretiens informels tenus au FIDA.

Étude de cas de la République de Moldova¹¹

La République de Moldova est un petit pays de 3,3 millions d'habitants, situé juste au-delà des frontières de l'Union européenne, sans perspectives d'adhésion à court terme. Ce pays, qui est le plus pauvre d'Europe, est encore fortement tributaire de l'agriculture, et plus de 65% de la population vit en milieu rural. Ancienne république de l'Union soviétique, la République de Moldova a été durement touchée par l'éclatement de l'espace économique soviétique. Malgré une certaine reprise dans les années 2000, environ un quart de la population vit aujourd'hui en situation de pauvreté. L'incidence de la pauvreté est néanmoins peu profonde

et

largement diffuse dans tout le pays. La mise en œuvre de programmes de lutte contre la pauvreté dûment ciblés, que ce soit en termes géographiques ou démographiques, présente donc des difficultés (contrairement au Pérou). Cette situation a largement influé sur l'élaboration du programme du FIDA. Depuis 1999, le Fonds a approuvé quatre projets, dont un a été achevé. Un cinquième projet est actuellement en préparation. À ce jour, le montant total des prêts octroyés est de 48,6 millions d'USD. (Voir encadré 3.)

a) Parcours de transposition à plus grande échelle - une intermédiation financière de plus grande envergure:

En République de Moldova, le FIDA est devenu un très important fournisseur de crédit à moyen et à long terme en faveur des entreprises rurales. L'échelle ainsi atteinte est l'aboutissement de quatre projets successifs, même si un seul d'entre eux avait l'octroi de crédits d'investissement pour principal objectif. La conception des autres projets répondait à des priorités différentes quant au soutien à fournir, notamment l'octroi de microcrédits, le développement communautaire, les PME opérant en milieu rural, le développement de la chaîne de valeur et le renforcement des infrastructures rurales. Les prêts d'investissement octroyés à un grand nombre de producteurs ruraux, par l'intermédiaire des banques, sont toujours apparus comme étant l'activité motrice des projets, quelle que soit leur conception, et cela tout au long de leur exécution. Grâce à cet engagement durable, le FIDA s'est imposé comme l'un des principaux fournisseurs de crédit d'investissement rural.

En raison de l'évolution des priorités des projets, la documentation correspondante ne permet de dégager aucun parcours de transposition systématique à plus grande échelle dans le cadre des autres activités soutenues par le FIDA. Certains des changements apportés à la conception des projets répondaient à une modification des priorités du gouvernement: par exemple, la transposition à plus grande échelle des programmes de microcrédit a été interrompue pendant plusieurs années en raison d'un manque d'intérêt de la part des pouvoirs publics. D'autres changements découlaient de l'expérience acquise en cours d'exécution: par exemple, l'approche de planification des investissements à assise communautaire n'a pas été jugée fructueuse. D'autres encore ont été introduits afin de mieux cibler les ruraux pauvres. L'approche de la chaîne de valeur a été adoptée pour faciliter le ciblage des prêts d'investissement en faveur d'activités à forte intensité de main-d'œuvre. D'autres programmes, notamment le programme de renforcement des infrastructures rurales, ont une échelle trop réduite et une période d'exécution insuffisante pour pouvoir dresser un bilan. Il est donc encore trop tôt pour pouvoir évaluer leur parcours de transposition à plus grande échelle.

Encadré 3: Évolution des caractéristiques des projets élaborés dans le cadre du programme de pays du FIDA pour la République de Moldova

- Le projet I du FIDA visait à renforcer le système de microfinancement en fournissant un soutien aux associations d'épargne et de crédit. Il assurait également l'acheminement de crédits à moyen et à long terme, par l'intermédiaire de banques commerciales, pour des prêts d'investissement en faveur de la production agricole.
- Le projet II du FIDA était centré sur le développement communautaire participatif. Des plans de développement devaient être élaborés par les communautés rurales et soutenus par des investissements privés alimentés par des crédits bancaires financés par le FIDA. À la demande du gouvernement, aucun soutien n'a été prévu en termes de microfinancement.
- Le projet III du FIDA a fortement encouragé la fourniture de crédits aux banques commerciales pour leur permettre de consentir à leur tour des prêts aux petites et moyennes entreprises rurales, compte tenu de l'échec de l'approche de développement communautaire adoptée dans le cadre du projet II. Un tiers des prêts accordés avaient un montant supérieur à 100 000 USD. Les fonds du programme ont été rapidement décaissés.
- Le projet IV du FIDA appuie principalement le développement de la chaîne de valeur de l'horticulture en fournissant un soutien en termes de formation et d'assistance technique et une aide au crédit.
- Le projet V du FIDA, actuellement en cours d'élaboration, présente un grand nombre de caractéristiques anciennes et nouvelles: soutien au développement des agro-industries et de diverses chaînes de valeur, aux activités de microfinancement par des voies multiples et aux jeunes entrepreneurs.
- Tous les projets prévoient la participation des ONG en tant que prestataires de services pour aider les entrepreneurs ruraux à dégager de nouveaux débouchés commerciaux et faciliter l'élaboration de plans d'entreprise à soumettre ensuite aux banques commerciales en vue d'un financement.
- Les projets III et IV du FIDA soutiennent également un programme de dons pour le renforcement des infrastructures publiques. Ces dons font l'objet d'une forte demande et leur mise en œuvre est considérée comme largement couronnée de succès.

Source: Arntraud Hartmann, à partir des descriptifs de projet du FIDA.

b) Parcours de transposition à plus grande échelle – éléments moteurs et espaces à ménager:

Une demande non satisfaite de crédits à moyen et à long terme en faveur des entreprises et des producteurs ruraux a été le principal moteur d'un processus de transposition à plus grande échelle en République de Moldova. Un autre facteur a été l'existence d'une demande constante de la part des gouvernements successifs afin que le FIDA concentre son action sur ces activités. L'engagement des banques, des ONG, du gouvernement et du FIDA en faveur des producteurs ruraux a contribué à instaurer un climat de confiance mutuelle et de discipline, avec des taux de remboursement élevés qui ont rendu cette approche transposable à plus grande échelle.

La mise en place d'une UEP compétente, qui a fortement soutenu les opérations de crédit dirigé, a ménagé l'espace institutionnel nécessaire pour ces opérations en République de Moldova. La gestion performante de cette unité, sous la conduite d'un responsable habile et fermement convaincu du bien-fondé de la composante financement rural, a contribué à mobiliser un soutien politique en faveur de ce programme.

Le pragmatisme dont le FIDA a fait preuve en permettant la mise en œuvre de facto des projets pour mieux s'adapter aux réalités du marché et répondre à la demande du gouvernement a été un facteur clé de la transposition du programme en une opération prolongée de crédit rural dirigé. Les projets ont été ajustés en cours d'exécution selon les besoins: des ressources ont ainsi été réaffectées au financement de crédits à moyen et à long terme là où le décaissement des fonds était rapide et avec l'abandon des composantes inactives. En ce sens, la souplesse institutionnelle du FIDA a également permis de ménager l'espace nécessaire afin que le programme de financement rural puisse être développé.

c) Parcours de transposition à plus grande échelle – intentions et résultats:

Le programme de financement rural de la République de Moldova a atteint une échelle remarquable quant aux prêts octroyés. Cependant, comme on l'a vu, ce résultat ne relevait pas d'une démarche volontaire, mais

plutôt d'un processus d'exécution pragmatique appuyé par une UEP performante. La transposition à plus grande échelle de la composante financement rural n'est pas un objectif déclaré du programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) du FIDA. Les descriptifs de projet sont porteurs de l'intention d'atténuer progressivement les interventions de soutien du FIDA aux prêts d'investissement, sans doute pour favoriser un meilleur alignement des opérations du Fonds en République de Moldova sur les priorités institutionnelles qui lui sont propres. Les pratiques de mise en œuvre ont cependant donné la priorité absolue au crédit rural. Il en résulte que le FIDA joue un rôle de premier plan en tant que fournisseur de crédits à moyen et long terme en faveur des populations rurales.

Les évaluations des projets spécifiques soutenus par les lignes de crédit dirigé du FIDA ont été positives. Les taux de remboursement sont excellents, comme on l'a vu précédemment. Les effets directs sur l'emploi et le revenu sont favorables. Une estimation des incidences sur la pauvreté n'a cependant pas été effectuée. La justification des programmes de financement rural repose en grande partie sur l'hypothèse d'effets d'entraînement importants au niveau de l'économie rurale. Pour évaluer ces effets, il conviendra d'établir au préalable des niveaux de référence et des objectifs clairs, puis de mesurer les progrès accomplis au regard de ces éléments. Actuellement, ce n'est pas le cas.

L'un des principaux objectifs initiaux de l'engagement du FIDA était le lancement d'un programme de prêts auquel les banques moldoves pourraient donner suite sur leurs propres ressources. Cette étape ne semble pas encore avoir été franchie, sachant que les banques commerciales demeurent réticentes à accorder des prêts à moyen et à long terme aux entreprises et aux producteurs ruraux, sur leurs fonds propres. L'absence de dépôts à moyen et à long terme auprès des banques et les difficultés d'accès de ces instituts aux marchés financiers internationaux contribuent à expliquer pourquoi les banques commerciales moldoves n'accordent pas de fonds d'investissement à moyen et à long terme. Il semble également que, au sein même du système bancaire moldove, des obstacles d'ordre systémique empêchent la réalisation de l'objectif déclaré. Ces contraintes doivent être recensées et levées afin que les banques commerciales puissent s'engager plus résolument dans des activités de prêt d'investissement. Tant que les lignes de crédit financées par le FIDA et d'autres donateurs demeureront la principale source de financement des investissements en milieu rural, les programmes ne seront pas viables. En ce sens, la pérennité du modèle sans un engagement continu du FIDA et la capacité future du secteur bancaire à transposer à plus grande échelle les prêts ruraux sans un soutien accru de la part du Fonds (ou d'autres partenaires

extérieurs) restent à établir.

d) Parcours de transposition à plus grande échelle – le défi futur des éléments moteurs et des espaces à ménager:

En perspective, le FIDA semble envisager la transposition à plus grande échelle de son programme de pays en République de Moldova comme un parcours continu de soutien dans divers domaines – programmes de crédit d'investissement, opérations de microcrédit et renforcement des infrastructures rurales –, en mettant aussi l'accent sur le développement de la chaîne de valeur. Le parcours de transposition à plus grande échelle est considéré comme une continuité de projets mis en œuvre à l'appui de ces activités. Il s'agira de rechercher des cofinancements et financements parallèles supplémentaires auprès d'autres donateurs pour accroître les ressources et augmenter le nombre de bénéficiaires touchés par ces programmes.

Assurer un soutien continu dans le cadre de nouveaux projets permettra d'accroître le nombre total de bénéficiaires. Toutefois, à eux seuls des projets indépendants sont peu susceptibles de constituer un parcours de transposition à plus grande échelle s'inscrivant dans la durée. Des efforts plus généralisés doivent être mis en œuvre pour établir un parcours conduisant à un changement d'échelle substantiel et durable. S'agissant des éléments moteurs, la demande de crédits et d'infrastructures financées par des dons peut encore constituer une importante force motrice, mais y répondre par le seul truchement des ressources du FIDA n'est pas une stratégie de transposition valable à plus long terme, même si le gouvernement continue d'exercer des pressions dans ce sens. Du côté du FIDA, le défi consistera donc à aider le gouvernement à élaborer un parcours clairement défini, misant non seulement sur les fonds du FIDA et d'autres partenaires extérieurs, mais aussi et de façon croissante sur le renforcement des capacités des banques et de leur volonté à intensifier leurs propres activités de prêt.

Un important facteur de réussite sera l'aménagement d'un cadre politique approprié. Jusqu'à présent, le FIDA n'a joué aucun rôle de premier plan dans l'analyse des politiques, la concertation sur l'action à mener et la réforme du secteur financier. Pour réunir les conditions nécessaires afin que le secteur privé soit en mesure, durablement et à plus grande échelle, d'accorder des prêts aux producteurs ruraux, la réforme des politiques et des réglementations aura un rôle

clé à jouer. Des partenariats pourraient être établis, notamment avec l'Union européenne et la Banque mondiale, pour mettre en place une plateforme propice à ces réformes.

Sur le plan institutionnel, l'approche du FIDA a été soutenue par une UEP compétente, opérant principalement en parallèle avec les organes gouvernementaux officiels. L'UEP assure la gestion des programmes de crédit dirigé du FIDA parallèlement avec l'instance gouvernementale spécialisée pour les lignes de crédit, qui s'occupe des programmes des autres donateurs extérieurs et du remboursement des lignes de crédit du FIDA. Cet arrangement a bien fonctionné dans le passé, mais à terme la transposition à plus grande échelle requiert un meilleur alignement avec les systèmes propres au gouvernement. Contribuer à la mise en place de ces systèmes et leur apporter un soutien dans les domaines d'intervention privilégiés par le FIDA pourraient être l'une des pierres angulaires d'une transposition à plus grande échelle.

Enfin, concernant l'espace relatif aux savoirs, l'action du FIDA en termes de S&E est restée limitée jusqu'à présent. Des efforts plus systémiques pour suivre et évaluer l'expérience acquise, bien comprendre le contexte financier, se faire une idée précise de l'incidence de la pauvreté et définir des scénarios de réforme institutionnelle et des politiques seront les éléments clés d'une stratégie de transposition à plus grande échelle en matière de crédit rural.

e) Parcours de transposition à plus grande échelle – contraintes relatives aux modalités de fonctionnement du FIDA:

Un certain nombre de facteurs limitent la capacité de transposition à plus grande échelle des activités du FIDA en République de Moldova.

- *Priorités du projet:* La priorité donnée par le FIDA aux projets individuels, les fréquents changements apportés aux caractéristiques de conception et leur évolution d'un projet à l'autre contribuent à limiter l'attention donnée à la mise en place à plus long terme d'un parcours sérieux de transposition à plus grande échelle. Une approche plus programmatique – en particulier dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre du COSOP – pourrait aider à lever cet obstacle.

- *Engagement au niveau des politiques:* La capacité du FIDA à s'investir dans l'analyse des politiques et la concertation sur l'action à mener est très limitée. Compte tenu de l'importance de cet élément pour une approche à plus long terme de la transposition à plus grande échelle en République de Moldova, le FIDA pourrait étudier des moyens pour renforcer ses capacités d'analyse ou tirer systématiquement parti de celles de ses partenaires.

- *Conflit entre les priorités du pays et celles du FIDA:* Le gouvernement et les principales parties prenantes souhaitent voir un engagement continu de la part du FIDA dans des opérations de crédit rural de grande envergure. Les priorités du Fonds ont toujours été centrées sur les ruraux pauvres. Par ailleurs, les politiques actuelles du FIDA en matière de financement rural n'encouragent pas des opérations de crédit ciblé. Les fréquents changements quant aux priorités du gouvernement concernant d'autres éléments de la conception (microcrédit, emploi des jeunes, etc.) peuvent compromettre la capacité du FIDA à s'en tenir aux objectifs établis dans l'un ou l'autre de ces secteurs. Il sera utile d'engager un dialogue en amont sur ces tensions avec l'ensemble des parties prenantes et des partenaires, lors de l'élaboration et de la mise en œuvre du COSOP.

- *Présence dans le pays:* Aux fins d'un changement d'échelle effectif et durable en République de Moldova, il conviendrait

de renforcer la présence du FIDA dans le pays. La mise en œuvre de la politique du Fonds préconisant un renforcement de la présence du FIDA dans les pays apportera une contribution utile à cet égard.

- *Surcharge de travail du CPP:* Un CPP compétent et dévoué à sa tâche se trouve dans la nécessité de travailler sur deux pays tout en exerçant un large éventail de fonctions, dont beaucoup sont attachées à la gestion administrative des projets en cours d'exécution dans ces pays. Cette situation limite sa capacité à commander une analyse des politiques, à engager une concertation, à nouer des partenariats et à tracer de véritables parcours de transposition à plus grande échelle. Le FIDA pourrait étudier les moyens de renforcer l'équipe de pays, mais cette opération exigera probablement des ressources supplémentaires.

Évaluation de trois programmes de pays: Inde, Nigéria et Soudan

Chaque année, le Bureau de l'évaluation du FIDA procède à l'évaluation de certains programmes de pays. En 2009 et au début de l'année 2010, trois EPP – pour l'Inde, le Nigéria et le Soudan – ont porté sur la question de la transposition à plus grande échelle. L'éventail des résultats obtenus est intéressant. Une caractéristique commune observée dans ces trois évaluations est l'absence d'une stratégie systématique à cet égard.

Le Bureau de l'évaluation du FIDA a achevé l'EPP pour l'Inde en octobre 2010¹². Il a noté que les deux stratégies d'intervention du FIDA pour ce pays (2001 et 2005) évoquaient le rôle du Fonds dans la mise au point d'interventions transposables, étudiaient des possibilités de partenariat et recensaient des domaines de concertation sur les politiques, mais qu'aucune stratégie de gestion des savoirs n'était prévue¹³. L'évaluation a également permis de constater que le programme pour l'Inde présentait divers exemples d'opérations de reproduction et de transposition à plus grande échelle couronnées de succès. Elle conclut néanmoins que cette démarche n'était pas systématique et qu'elle aurait pu s'étendre à d'autres sphères, en prévoyant notamment des partenariats plus efficaces avec le gouvernement, une

concertation sur les politiques plus intense, des liens plus étroits avec les principaux programmes nationaux de développement rural et des approches plus concrètes pour une transposition à plus grande échelle des opérations de microfinancement.

L'EPP pour le Nigéria a été publiée en septembre 2009. Elle a accordé moins d'attention que l'EPP pour l'Inde à la question de la transposition à plus grande échelle. Il y est noté que l'innovation et les perspectives de reproduction et de transposition à plus grande échelle sont relativement bien exposées dans le COSOP du Nigéria, mais sans entrer dans le détail¹⁴. L'évaluation évoque brièvement le fait que les projets successifs ont suivi un modèle de synergie logique fondé sur la mise à profit des succès antérieurs, renforçant ces observations par des exemples précis. Le caractère insuffisant de la concertation sur les politiques et de la gestion des savoirs y était également souligné. Le FIDA a bien cherché à nouer des partenariats avec les institutions financières internationales, mais ceux-ci n'ont pas été développés de manière systématique et aucun effort de participation à des approches sectorielles multidonateurs n'a été fait. L'évaluation indique l'absence d'une présence effective au Nigéria et d'un processus systématique visant à favoriser l'innovation et la transposition à plus grande échelle comme étant des facteurs importants qui limitent les capacités du FIDA dans ce domaine¹⁵.

L'EPP pour le Soudan a elle aussi été publiée en septembre 2009. La question de la transposition à plus grande échelle y est évoquée, mais de façon sommaire, dans le cadre d'une observation soulignant le manque de clarté du COSOP quant à la façon dont il fallait reproduire ou transposer à plus grande échelle les solutions novatrices proposées pour réduire la pauvreté rurale¹⁶. Le rapport insiste sur l'existence d'un engagement insuffisant au niveau de la concertation sur les politiques et de la gestion des savoirs, et souligne la faible durabilité des projets¹⁷. Quelques exemples, certes limités, de transposition à plus grande échelle couronnée de succès y sont toutefois donnés.

La transposition à plus grande échelle dans un contexte thématique

Nous nous sommes penchés sur l'expérience du FIDA en matière de transposition à plus grande échelle, dans le cadre de deux domaines thématiques: la gestion de l'environnement et des ressources naturelles et les chaînes de valeur. Dans le premier cas, nous avons pu nous appuyer sur une étude interne approfondie de la réponse du FIDA au changement climatique. S'agissant des chaînes de valeur, nous avons réuni divers éléments d'information concernant l'expérience acquise à ce jour en matière de transposition à plus grande échelle dans ce qui est un domaine d'intervention relativement nouveau pour le FIDA.

Transposition à plus grande échelle dans le domaine de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles

Un récent examen interne fournit un bon aperçu des approches et des programmes appuyés par le FIDA ces dernières années dans le domaine de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, insistant en particulier sur leur lien avec le nouveau défi du changement climatique.

Le rapport commence par faire état de l'ampleur de la menace potentielle que le changement climatique fait peser sur les moyens d'existence des populations, et de la contribution de l'agriculture et des forêts à l'évolution du climat, en s'appuyant sur les estimations de la Banque mondiale qui attribuent à l'agriculture et au déboisement entre 26% et 35% des émissions de gaz à effet de serre. Il y est cependant souligné que l'agriculture et les forêts peuvent jouer un rôle clé dans la lutte contre le changement climatique. Le rapport analyse ensuite la façon dont les interventions du FIDA ont contribué à l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de ses effets, en insistant principalement sur la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Il propose une évaluation des solutions technologiques adoptées à cet égard, plus particulièrement dans les domaines de l'agroforesterie, de la gestion communautaire des ressources naturelles, de la gestion de l'eau et de l'irrigation, de l'aménagement des zones côtières et des pêches, et des régimes fonciers. Le rapport donne quelques exemples d'interventions du FIDA transposées à plus grande échelle et parvient à la conclusion que les dons

accordés par le Fonds aux fins de l'adaptation au changement climatique offrent un formidable potentiel en termes de transposition à plus grande échelle.

Parmi les exemples de transposition à plus grande échelle menée à bien par le FIDA dans le domaine de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, le cas le plus remarquable est celui d'une opération de reboisement visant à mettre au point des pratiques durables d'utilisation à long terme des terres dans les zones arides ou semi-arides pour renforcer les moyens d'existence des agriculteurs pauvres et favoriser le piégeage du carbone. À cet égard, l'initiative de "reverdissement" lancée dans le Sahel et d'autres zones arides d'Afrique s'avère particulièrement intéressante. Cette approche, qui prévoit la mise en valeur des forêts, tant au sein qu'en dehors des exploitations, a donné de bons résultats dans certains pays du Sahel, notamment au Niger, où ce "reverdissement" a intéressé environ cinq millions d'hectares avec des avantages économiques et sociaux considérables pour les paysans pauvres (FIDA 2010a). Cette expérience est en partie attribuable à un engagement de longue durée du FIDA dans les années 1980 et 1990 dans le cadre de programmes de conservation des sols et de l'eau mis en œuvre en Afrique, et notamment aux investissements du Fonds dans des techniques de récupération de l'eau reproductibles.

D'autres exemples de transposition à plus grande échelle consistent notamment en un don d'assistance technique en faveur du Centre mondial d'agroforesterie pour la diversification des systèmes de culture paysanne en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale par l'arboriculture d'essences indigènes, qui a notamment conduit à une diminution progressive des pratiques d'agriculture sur brûlis dans ces zones tropicales humides; un don en faveur du Centre du riz pour l'Afrique pour la transposition à plus grande échelle des méthodes de sélection variétale participative couronnées de succès et d'une approche du système semencier communautaire, notamment dans le cadre des projets de prêt du FIDA; et la fourniture de près de 23 000 "biodigesteurs" pour la production de biogaz à environ 30 000 ménages pauvres du Guanxi occidental, en Chine¹⁸.

Un dernier exemple des perspectives de transposition à plus grande échelle dans le domaine de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, et de l'intérêt croissant du FIDA à cet égard, est une récente analyse des données d'expérience, au niveau mondial, relatives à l'assurance indexée contre les intempéries, qui vise à protéger les agriculteurs contre les risques liés aux aléas climatiques pesant sur la production agricole. Une étude des possibilités de diffusion durable à plus grande échelle de l'assurance indexée contre les intempéries, à l'appui du secteur agricole et des moyens d'existence ruraux (FIDA 2010b), se penche spécifiquement sur la mise au point potentielle d'interventions à plus grande échelle et s'inscrivant dans la durée. Cette analyse fournit un excellent exemple de l'approche que le FIDA devrait envisager dans d'autres domaines thématiques pour tirer des leçons de l'expérience (la sienne et celle d'autres acteurs) en vue d'une transposition durable à plus grande échelle des interventions couronnées de succès.

Malgré ces quelques exemples attestant qu'une attention a bien été donnée dans certains cas à la transposition à plus grande échelle, il ne semble pas que cet élément ait été au centre de l'action du FIDA dans le domaine de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. L'expérience acquise à ce jour sera néanmoins utile pour établir comment intégrer le changement d'échelle dans la stratégie future du FIDA dans ce secteur, en tenant compte notamment de divers éléments: l'importance donnée à un recours plus efficace à la collecte, au partage et à l'utilisation des données dans les processus de planification; les références faites aux outils de cartographie et d'évaluation à utiliser pour définir l'échelle d'intervention voulue; l'attention portée au cadre institutionnel et de politique générale; et l'accent mis sur la nécessité d'une meilleure intégration des divers aspects du changement climatique dans le cadre des interventions traditionnelles du FIDA en matière de gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

Transposition à plus grande échelle au niveau des chaînes de valeur

Les chaînes de valeur permettent une transposition à plus grande échelle de type "vertical", car elles ne sont pas circonscrites aux seuls agriculteurs pauvres, mais couvrent également le parcours du producteur au consommateur. Bien

entendu, les projets comportant des interventions visant à promouvoir la mise en place d'une chaîne de valeur efficace ne prévoient pas nécessairement une augmentation substantielle du nombre de bénéficiaires, sachant que le projet même peut viser un nombre restreint de participants ou que des contraintes du côté de l'offre ou de la demande peuvent interdire une transposition horizontale de la chaîne de valeur, c'est-à-dire ne pas permettre d'en étendre la portée à un nombre croissant de bénéficiaires.

L'intérêt que le FIDA porte explicitement aux chaînes de valeur est récent. Il est à peine question de ces filières dans le Cadre stratégique 2007-2010 (FIDA 2007), bien que dans ce document une attention considérable soit donnée à l'accès aux marchés, qui est un élément clé d'une approche fondée sur la chaîne de valeur. En 2010, les chaînes de valeur étaient désormais au centre de la réflexion au FIDA, comme il ressort de divers discours prononcés récemment par le Président du FIDA, d'une intervention du Vice-Président adjoint du Fonds et d'un certain nombre de déclarations publiques¹⁹. Par ailleurs, divers projets spécifiquement centrés sur les chaînes de valeur sont actuellement en cours d'exécution ou d'élaboration. De fait, comme l'a souligné le Président du FIDA, Kanayo Nwanze, dans son discours prononcé au Nigéria le 10 mars 2010, en termes de valeur, la proportion des projets approuvés du FIDA dans lesquels les chaînes de valeur étaient soit des composantes, soit des instruments privilégiés de lutte contre la pauvreté, est passée de 1,8% en 2005 à 50% l'an dernier²⁰.

Actuellement, le FIDA met la dernière main à une étude thématique portant sur le développement de chaînes de valeur comme moyen pour venir en aide aux ruraux pauvres. S'appuyant sur un certain nombre d'études de cas, elle approfondit la connaissance du concept de chaîne de valeur, examine certaines des expériences réalisées à ce jour, analyse le potentiel et les contraintes de l'approche de la chaîne de valeur et en tire des conclusions en vue d'un engagement opérationnel du FIDA dans le développement de chaînes de valeur. Cette étude ne penche pas spécifiquement sur les possibilités et les défis liés à la transposition à plus grande échelle dans le cadre des chaînes de valeur, mais certaines de ses conclusions sont pertinentes aux fins du présent rapport. Tout d'abord, elle identifie trois facteurs clés pour un

développement de chaînes de valeur qui soit véritablement profitable aux pauvres: a) des prix à la production plus élevés; b) la mise en place d'organisations paysannes fortes et fédératrices; et c) l'ouverture aux femmes rurales et aux ruraux pauvres. Ensuite, elle insiste sur le rôle important d'un cadre propice (en termes de politiques et de réglementations et quant au climat général d'investissement) et de partenariats public-privé efficaces. Enfin, elle indique la mise au point de mécanismes de financement appropriés comme étant un élément essentiel pour un développement de chaînes de valeur véritablement profitable aux pauvres. Ces trois facteurs sont tous susceptibles de jouer un rôle important si le FIDA souhaite transposer à plus grande échelle ses interventions relatives à la chaîne de valeur et atteindre ainsi un plus large éventail de bénéficiaires parmi les ruraux pauvres.

Le FIDA a à son actif divers exemples intéressants de programmes de développement de chaînes de valeur, transposés avec succès à plus grande échelle et dont certains remontent à 20 ou 30 ans. Un bon exemple est l'action menée par le FIDA à l'appui d'une approche élargie du développement de la chaîne de valeur du manioc en Afrique²¹. Un autre exemple d'un programme de développement d'une chaîne de valeur couronné de succès, mais d'envergure plus réduite, est celui de "PhytoTrade Africa", une association constituée en Afrique du Sud afin de développer en Afrique australe, avec le soutien du FIDA, une industrie durable de produits naturels qui serait profitable à la fois aux populations et à la biodiversité (FIDA 2009a, p. 42). Il s'agissait ainsi de créer de nouvelles chaînes de valeur à partir des produits forestiers issus de zones arides, notamment des boissons, des huiles cosmétiques et des produits de santé, dans huit pays d'Afrique orientale et australe (*ibid.*). Un troisième exemple de l'action engagée par le FIDA pour assurer la transposition à plus grande échelle d'une approche de la chaîne de valeur est une évaluation thématique portant sur l'agriculture biologique et la réduction de la pauvreté en Asie, qui adoptait cette approche pour répondre à la question de savoir comment l'agriculture biologique pourrait être développée en Asie (Bureau de l'évaluation du FIDA, 2005).

Toutefois, selon de récentes évaluations, l'efficacité des interventions du FIDA sur les chaînes de valeur demeure un aspect sensible. Le Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) 2009 crédite le FIDA d'intégrer dans ses programmes davantage d'éléments concernant la chaîne de valeur, mais il conclut

aussi que "les contraintes auxquelles se heurte l'amélioration de l'accès aux marchés sont énormes et qu'il n'existe pas de solutions faciles" (Bureau de l'évaluation du FIDA, 2009d, p. 10). De même, l'examen du portefeuille de projets pour 2009 reconnaît au FIDA une plus grande attention aux divers aspects de la chaîne de valeur dans les programmes qu'il soutient, mais il conclut que l'accès aux marchés demeure l'un des domaines d'action les plus faibles du FIDA en termes d'efficacité (FIDA 2009c, p. 14). Les EPP récentes pour l'Inde et le Nigéria sont elles aussi parvenues à la conclusion que l'action du FIDA à l'appui des chaînes de valeur devait être renforcée (Bureau de l'évaluation du FIDA, 2009a, 2009b).

En synthèse, l'approche de la chaîne de valeur offre des perspectives très intéressantes pour l'établissement d'un parcours de transposition à plus grande échelle. Par ailleurs, le FIDA a connu quelques expériences réussies dans l'élaboration de programmes de développement de la chaîne de valeur transposés à plus grande échelle et, ces derniers temps, il a réservé une bien plus grande attention à cette question. L'efficacité de son action dans ce domaine doit cependant encore être mesurée. Une évaluation systématique de la façon dont le FIDA peut tirer le meilleur parti de l'approche de la chaîne de valeur pour mettre en œuvre une stratégie de transposition à plus grande échelle qui soit efficace et permettre de renforcer les moyens d'existence en milieu rural doit encore être effectuée.

Évaluation au niveau de l'institution de la promotion de l'innovation et de la transposition à plus grande échelle dans les programmes du FIDA

En avril 2010, le Bureau de l'évaluation du FIDA a présenté au Comité de l'évaluation du Conseil d'administration du FIDA les résultats d'une importante évaluation au niveau de l'institution de la capacité du FIDA à promouvoir l'innovation et l'application à plus grande échelle²². Cette évaluation, qui portait principalement sur l'innovation, s'est également penchée sur l'approche opérationnelle du FIDA en matière de transposition à plus grande échelle.

L'évaluation s'appuie sur un large éventail d'éléments d'information, y compris un examen des orientations stratégiques du FIDA; des résultats de l'examen du portefeuille de projets achevés; de l'approche adoptée dans les récentes stratégies de pays et les projets en cours; et des résultats d'une enquête auprès du personnel opérationnel du FIDA.

L'évaluation conclut que les documents stratégiques du FIDA insistent depuis quelque temps sur l'importance de la transposition à plus grande échelle, et cite quelques cas précis de programmes de transposition à plus grande échelle mis en œuvre avec succès dans certains pays. Cependant, elle constate également qu'en règle générale le changement d'échelle n'a pas été intégré de manière effective dans les programmes de pays. "S'il existe des exemples d'application à plus grande échelle réussie, les ressources allouées sont insuffisantes, et le personnel manque des compétences voulues à cet égard. L'application à plus grande échelle a eu lieu principalement de manière informelle et non systématique, et a été due en grande partie à l'initiative individuelle."²³ L'évaluation conclut que le FIDA doit "[t]raiter l'application à plus grande échelle comme un facteur critique"²⁴.

Conclusions

Les principales conclusions de cette section portent sur quatre points:

- Le FIDA a à son actif de bons exemples de transposition à plus grande échelle dans le cadre de ses programmes thématiques et de pays.
- Les expériences de transposition à plus grande échelle mises en œuvre avec succès par le FIDA peuvent donner des indications et des enseignements utiles aux fins de la conception de parcours de transposition appropriés, et devraient faire l'objet d'une évaluation systématique dans le cadre d'une initiative future de gestion des savoirs en matière de transposition à plus grande échelle.
- En règle générale, toutefois, la transposition à plus grande échelle n'a pas fait l'objet d'une attention systématique dans le cadre des programmes thématiques et de pays du FIDA.

- Le FIDA tirerait avantage d'une approche plus systématique de la transposition à plus grande échelle. Nous verrons dans la suite de la présente étude quels sont les divers aspects de la démarche à adopter à cet effet.

LA TRANSPOSITION À PLUS GRANDE ÉCHELLE DANS LA GESTION OPÉRATIONNELLE DU FIDA

Nous allons maintenant nous pencher sur les outils institutionnels utilisés par le FIDA dans la gestion de ses activités opérationnelles. Nous chercherons à établir quelle est leur contribution à la transposition à plus grande échelle des interventions couronnées de succès du FIDA. Cet aspect est l'élément central de l'examen des processus de transposition, sachant que notre principal objectif est de faire la lumière sur ce qui est souvent une "boîte noire" des approches et des procédures de gestion interne au sein des organismes donateurs. Comme dans le chapitre précédent, notre évaluation s'appuie sur un examen de la documentation pertinente et sur des entretiens avec les administrateurs et le personnel du FIDA. La plupart des documents analysés sont du domaine public et aisément accessibles sur le site web du FIDA (www.ifad.org). Cette transparence est précieuse, car elle permet un examen et un contrôle externes.

Dans cette section, nous examinerons tout d'abord la façon dont la question de la transposition à plus grande échelle est traitée dans les documents de stratégie et de politique opérationnelles du FIDA. Nous étudierons ensuite l'approche du FIDA sous divers aspects: programmation par pays, gestion des projets, examen du portefeuille de projets, amélioration de la qualité et suivi des projets. Nous terminerons par une série de conclusions.

La transposition à plus grande échelle dans les documents de stratégie et de politique opérationnelles du FIDA

Ces dernières années, de nombreux documents de stratégie et de politique générale ont été élaborés par le FIDA. Le programme d'évaluation dynamique mis en place par le Bureau de l'évaluation du FIDA permet d'obtenir un retour d'information dont le Conseil d'administration et la direction peuvent tirer des enseignements utiles au regard de la mise en œuvre des stratégies et des politiques du Fonds.

Nous

avons étudié les 24 documents d'orientation et d'évaluation les plus pertinents pour mieux déterminer l'approche adoptée en matière de transposition à plus grande échelle.

Depuis 2002, la transposition à plus grande échelle fait l'objet d'une attention accrue et d'une approche plus articulée, en particulier dans les documents de stratégie et d'évaluation. Cependant, aucun de ces textes ne traite la question de façon approfondie, en tant qu'objectif stratégique distinct, ni n'étudie spécifiquement le processus de transposition à plus grande échelle. Cet aspect est traité en corrélation étroite avec l'innovation et l'apprentissage, dans le cadre d'une triade commune associant "innovation, apprentissage et transposition". Dans les documents de stratégie et de politique générale, l'innovation fait généralement l'objet d'une attention bien plus spécifique et soutenue que la transposition à plus grande échelle.

Les documents de politique générale du FIDA et ses directives opérationnelles contiennent très peu de références et d'indications quant à la transposition à plus grande échelle. Il s'agit d'une lacune regrettable, car ces documents représentent un lien essentiel entre la stratégie et la pratique opérationnelle. Sachant que les directives relatives aux COSOP et l'examen de ces programmes réservent eux aussi une attention limitée à l'action à mener en matière de transposition à plus grande échelle (voir la section suivante), nous en concluons qu'actuellement les principaux documents d'orientation opérationnelle donnent au personnel du FIDA des indications insuffisantes quant à la mise en œuvre de la stratégie générale de l'institution en la matière.

En règle générale, les documents d'évaluation (y compris les examens du portefeuille de projets) se sont concentrés de façon plus explicite sur la transposition à plus grande échelle en soi que sur les énoncés de politique générale et les directives en la matière. Mais les appréciations quant à la performance en matière d'innovation et de transposition y sont traitées conjointement. Le Manuel de l'évaluation ne donne aucune indication aux fins de l'évaluation des différentes étapes du processus de transposition. L'évaluation de la capacité du FIDA à promouvoir l'innovation et l'application à plus grande échelle a conclu que ces deux aspects devraient faire l'objet d'une évaluation distincte à l'avenir et demandé que des orientations soient élaborées afin de guider le processus de transposition à plus grande échelle (Bureau de l'évaluation du FIDA, 2010).

Les stratégies de programmation par pays - les COSOP

Un programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) est un cadre qui permet au FIDA d'opérer des choix stratégiques en ce qui concerne ses opérations dans un pays, de recenser les possibilités en matière de financement et de faciliter la gestion axée sur les résultats²⁵. Les COSOP sont les documents dans le cadre desquels le FIDA réfléchit aux divers instruments à mettre en œuvre à l'appui d'un programme de pays: projets d'investissement, concertation avec les pays, partage des savoirs, initiatives de réforme des politiques et partenariats avec d'autres acteurs. C'est en principe dans le cadre de ces documents que le FIDA étudiera les parcours de transposition à plus grande échelle et la façon dont ces outils pourront être utilisés pour soutenir une action dans ce domaine. Dans cette section, nous procéderons donc à un examen approfondi de l'approche relative aux COSOP.

Le document du COSOP

Une série de directives approuvées par le Conseil d'administration le 13 septembre 2006 (en tant que document à caractère évolutif susceptible d'être amélioré à la lumière de l'expérience) définissent la structure et les processus actuels du COSOP axé sur les résultats (FIDA 2006a). Depuis l'approbation de ces directives, c'est-à-dire entre avril 2007 et septembre 2010, un total de 37 COSOP axés sur les résultats ont ainsi été préparés et présentés, pour examen, au Conseil d'administration du FIDA.

Par rapport aux directives précédentes, une importante innovation depuis 2006 est l'accent mis sur les résultats et, partant, sur la matrice de gestion des résultats. Un autre objectif des directives de 2006 était que les COSOP soient davantage un instrument de gestion, d'apprentissage et de responsabilisation. Il s'agissait aussi d'accorder plus d'attention aux orientations générales des pays et aux interventions des autres donateurs, qui sont des éléments potentiels d'une approche de transposition à plus grande échelle, bien que n'étant pas explicitement introduits en tant que tels.

Par ailleurs, les COSOP sont aujourd'hui l'instrument interne pour l'approbation de nouveaux projets. Un appendice intitulé "Réserve de

projets" est obligatoirement consacré aux projets à mettre en œuvre pendant la période visée par le COSOP. Les projets inclus dans la réserve de projets jointe au COSOP ne doivent pas faire l'objet d'un processus d'examen distinct de la part du Comité chargé des stratégies opérationnelles et de l'orientation des politiques (CSO).

Le processus des COSOP

Les directives définissent le processus d'élaboration, les examens annuels et les évaluations des COSOP, indiquant huit étapes distinctes pour la formulation de ces programmes et six pour leur mise en œuvre. Des directives spécifiques ont également été élaborées concernant le processus d'évaluation de la qualité des COSOP (FIDA 2008).

Il semble qu'il y ait d'importantes divergences entre les régions et les CPP quant à l'importance qu'ils attachent aux COSOP. Dans certains cas, les CPP et les directeurs régionaux leur consacrent peu de temps et de ressources. Dans d'autres, le temps et les ressources investis sont plus importants. Dans les directives, les coûts de préparation d'un COSOP sont estimés à environ 45 000 USD (FIDA 2006a, Appendice XII, page 60). Si certains CPP ont déclaré ne pas avoir dépensé plus de 20 000 USD, d'autres ont en revanche engagé un montant supérieur à celui qui est estimé dans les directives de 2006.

Les équipes de gestion du programme de pays (EGPP) sont appelées à jouer un rôle essentiel dans la préparation du COSOP et son suivi. Là encore, les pratiques diffèrent considérablement. Certains CPP suivent les procédures indiquées pour la formation des équipes de pays et s'efforcent de mobiliser leurs interlocuteurs et les parties prenantes dans le pays. Ces processus leur sont utiles non seulement aux fins de la préparation du COSOP, mais aussi pour établir une plateforme permettant par la suite de réunir un consensus autour de différentes interventions du FIDA. Un bon exemple est le processus complexe qui a été suivi pour la préparation du COSOP pour le Viet Nam. D'autres CPP font à peine intervenir les EGPP.

Le rôle des COSOP

Il résulte des entretiens que nous avons menés et des documents examinés que les COSOP jouent actuellement un rôle limité dans la gestion des programmes de pays. La plupart des CPP et des directeurs régionaux donnent la priorité à la préparation et à l'exécution des projets. Le manque de centralité de l'instrument du COSOP constaté jusqu'à présent dans la plupart des pays est clairement mis en évidence durant le processus d'examen des projets au titre de l'assurance qualité. Les projets examinés révèlent souvent une certaine distance entre le COSOP et le projet effectif. Étant donné qu'aucun mécanisme ne permet de rattacher l'examen du projet au COSOP, ni même l'examen des projets au titre de l'amélioration de la qualité, ces distances passent généralement inaperçues.

Ce rôle limité des COSOP pourrait néanmoins évoluer. Le FIDA a suivi l'exemple d'autres institutions financières internationales et les projets jusqu'à une certaine taille sont désormais soumis au Conseil d'administration, pour approbation, selon des procédures simplifiées. Les membres du Conseil d'administration ne procèdent donc plus à l'examen de chaque projet, mais prêtent en revanche toute leur attention aux COSOP, qui doivent fournir le cadre conceptuel dans lequel les projets sont conçus. Compte tenu de cette évolution, le COSOP pourrait devenir un instrument de programmation par pays plus central qu'il ne l'est actuellement. Toutefois, en raison du nombre restreint des projets du FIDA et de leur concentration sectorielle au sein d'un même pays, il est plus difficile de garantir que les COSOP peuvent jouer le rôle clé que revêtent les stratégies d'assistance aux pays dans d'autres institutions, par exemple à la Banque mondiale. Par ailleurs, le fait que les COSOP n'aient aucune importance apparente aux fins de l'allocation des ressources, que ce soit en termes d'octroi de prêts (qui sont régis par le processus SAFFP, voir ci-dessous) ou de budget administratif, affaiblit leur rôle en tant qu'outil opérationnel de planification et de programmation.

La transposition à plus grande échelle dans le cadre des COSOP

Comme indiqué précédemment, la question de la transposition à plus grande échelle est abordée dans les directives relatives aux COSOP, mais de façon marginale.

On n'y trouve aucune définition de la transposition à plus grande échelle, ni d'indications quant à la façon d'en présenter l'objectif, les parcours et les processus. De ce fait, alors que la plupart des COSOP sont explicitement axés sur l'innovation, dans l'écrasante majorité de ces programmes on ne trouve aucune référence, ou très peu, au processus de transposition à plus grande échelle, même dans les pays où celui-ci fait partie intégrante des programmes du FIDA²⁶. Là où il en est fait mention, ce n'est qu'en tant que complément de

l'innovation. La transposition est le plus souvent définie comme étant la "transmission" de l'innovation à un autre partenaire ou aux pouvoirs publics. À cet égard, dans les COSOP, il est fréquemment question de la concertation qui sera menée avec d'autres partenaires et les pouvoirs publics pendant ce passage. Il est exceptionnel que la gestion des savoirs soit rattachée à la transposition à plus grande échelle. En règle générale, les interventions du FIDA sont présentées comme des opérations distinctes, sans liens les unes avec les autres, un effort remarquable étant fait pour démontrer que chacune d'elles contient des composantes novatrices. Même dans les COSOP où la transposition à plus grande échelle a fait l'objet d'une attention spécifique, les parcours de transposition n'ont pas été définis.

Le COSOP pour le Pérou constitue un cas à part, car il définit une stratégie préconisant de façon nette et explicite la reproduction des innovations initialement mises à l'essai dans les hauts plateaux du Sud, la mise à profit – dans d'autres parties du pays – de l'expérience acquise, et le passage d'interventions axées sur des projets à des approches programmatiques. Il présente l'évaluation, l'acquisition de savoirs et leur diffusion comme faisant partie intégrante de la stratégie de transposition à plus grande échelle. L'intégration des processus et des pratiques couronnés de succès (notamment les opérations de mise en concurrence) et la coopération entre les partenaires nationaux et internationaux en sont des éléments clés.

S'agissant de la programmation par pays, la pratique opérationnelle du FIDA a été caractérisée par une approche axée sur les projets. Cette orientation signifie que les processus opérationnels du Fonds sont centrés sur le projet, son admission, son élaboration, son exécution et son achèvement. Pour que le FIDA puisse mettre à exécution son intention stratégique de transposer à plus grande échelle ses interventions couronnées de succès, il lui faudra passer d'une approche axée sur les projets à une approche programmatique et faire en sorte que les objectifs de cette transposition, les approches à adopter et les processus de soutien à mettre en œuvre soient traités dans les COSOP de façon bien plus approfondie que cela n'est fait actuellement, comme dans le cas du Pérou. Mais, surtout, le parcours de transposition à plus grande échelle, dans ses différentes dimensions et composantes, doit être reconnu, défini et géré. Les COSOP sont aussi le cadre

dans lequel les liens entre innovation, apprentissage et transposition à plus grande échelle peuvent être clairement articulés et les éventuelles tensions entre ces objectifs opérationnels, traitées en toute transparence. Ce processus d'articulation permettra d'élaborer et de mettre en œuvre une vision pour les programmes de pays du FIDA. Il contribuera aussi à mobiliser, dans les pays, le soutien des pouvoirs publics et d'autres parties prenantes autour de ce processus.

Deux étapes permettront de faire du COSOP un instrument efficace de transposition à plus grande échelle:

- Il est nécessaire d'établir un lien clair entre la transposition à plus grande échelle et la matrice de résultats du COSOP: actuellement, les COSOP s'articulent autour d'une matrice de gestion des résultats. À l'avenir, les objectifs de transposition à plus grande échelle devraient être reliés aux objectifs et aux indicateurs de résultats énoncés dans la matrice. Par exemple, si certains objectifs de réduction de la pauvreté rurale, de production agricole ou de conservation des ressources naturelles figurent dans la matrice de résultats, des parcours de transposition doivent alors être définis pour indiquer comment ces objectifs pourront être atteints. La conception de projets spécifiques doit ensuite montrer clairement que ceux-ci contribueront à la réalisation des objectifs énoncés dans la matrice de résultats du COSOP, dans le cadre d'un certain parcours de transposition à plus grande échelle.
- Pour que les COSOP puissent devenir des documents stratégiques de transposition à plus grande échelle, les processus d'examen doivent être centrés sur certaines questions stratégiques, à savoir notamment:
 - Quels sont les résultats que le FIDA souhaite obtenir par le truchement de son programme, dans le pays visé, et à quelle échelle?
 - Le programme présente-t-il un juste équilibre entre innovation et transposition à plus grande échelle?
 - Quel est le type de transposition prévu, par qui sera-t-elle mise en œuvre et selon quelles modalités?
 - Comment le FIDA envisage-t-il d'appuyer ce processus de transposition?
 - Le COSOP prévoit-il les instruments utiles aux fins de sa mise en œuvre?
 - En quoi les nouveaux projets qui seront approuvés dans le cadre du COSOP contribueront-ils aux objectifs et aux indicateurs de résultats indiqués dans la matrice de gestion des résultats?
 - À travers quel parcours ce processus pourra-t-il être mené à bien et quels sont les délais prévus?

Le cycle des projets du FIDA: conception et exécution

Comme dans d'autres institutions de développement, les processus opérationnels du FIDA sont alignés sur un cycle de projet prévoyant les phases suivantes: i) approbation du concept; ii) conception; iii) évaluation; iv) négociations et présentation au Conseil d'administration; v) exécution; et vi) achèvement. Là encore, la question se pose de savoir comment la transposition à plus grande échelle est envisagée aux différents stades du cycle du projet.

La phase de conception du projet

Les projets entrent dans la phase de conception à la suite soit de l'établissement d'une note conceptuelle, approuvée par le CSO, soit de l'approbation d'un COSOP axé sur les résultats, présentant en annexe une version abrégée des notes conceptuelles applicables. L'approbation du COSOP axé sur les résultats autorise ainsi l'avancement, à la phase de conception, des projets présentés dans ses annexes. La première mission effectuée dans le cadre du cycle du projet est la "mission de formulation", qui donne lieu à l'établissement d'un "rapport de formulation". Le rapport descriptif du projet reste au stade de la formulation jusqu'à la conclusion d'un examen au titre de l'amélioration de la qualité et d'une mission de préévaluation. La phase de conception du projet s'achève avec la mission de préévaluation, et le rapport de formulation devient alors un "rapport sur la conception du projet". Une fois la mission de préévaluation terminée, il est procédé à un examen au titre de l'assurance qualité, moyennant lequel les projets sont autorisés à passer à la phase des négociations pour être ensuite soumis au Conseil d'administration, pour approbation. Les rapports de projet du FIDA prennent un nom différent à chaque étape, mais les grandes lignes en restent les mêmes (voir ci-dessous). Un seul modèle de rapport guide donc la formulation, la conception et la préévaluation des projets. Quant à la question de savoir si la transposition à plus grande échelle est abordée pendant la phase de conception du projet, et de quelle façon, les documents d'orientation applicables à ce modèle de rapport revêtent à cet égard une grande importance.

Six principes d'action guident la conception des projets du FIDA. Ils sont énoncés dans le Cadre stratégique du FIDA 2007-2010 (FIDA 2007c). (Voir encadré 4.) Le quatrième de ces principes contient une référence à la

transposition à plus grande échelle.

Les six facteurs clés de réussite (FCR) du FIDA revêtent une importance cruciale aux fins de la conception des projets. Ils sont indiqués dans l'encadré 5. Ces facteurs et, pour chacun d'eux, les questions spécifiques auxquelles répondre dans le cadre du descriptif des projets jouent un rôle déterminant en guidant la phase de conception des projets du FIDA. Initialement, la transposition à plus grande échelle ne figurait pas parmi les FCR. Le FCR6 évoque "l'innovation, l'apprentissage et la gestion des savoirs", mais ne fait pas mention de la "transposition à plus grande échelle". Il a été reformulé récemment

avec l'ajout de la mention "transposition à plus grande échelle" (comme indiqué dans l'encadré 5). Ce résultat est encourageant. Cependant, il faudra par la suite réviser aussi les directives pour la conception des projets et les questions guides attachées aux FCR pour tenir compte des exigences en matière de transposition à plus grande échelle (contraintes au niveau de l'institution, questions relatives à la viabilité, S&E, ciblage, modalités d'exécution, meilleures pratiques). Il s'agira de formuler des questions guides attirant l'attention sur les enjeux d'une transposition à plus grande échelle, et de fournir des exemples de meilleures pratiques.

Encadré 4: Les six principes d'action du FIDA

- Sélectivité et spécialisation
- Ciblage des populations pauvres et défavorisées
- Autonomisation des ruraux pauvres
- Innovation, apprentissage et diffusion
- Partenariat effectif avec les parties prenantes nationales et internationales
- Viabilité du développement

Source: FIDA 2007c.

Encadré 5: Les six facteurs clés de réussite du FIDA (FCR)

FCR1: Pertinence pour le pays, engagement et partenariat

FCR2: Pauvreté, capital social et ciblage

FCR3: Meilleures pratiques et enseignements tirés dans le contexte du Cadre stratégique du FIDA

FCR4: Aspects institutionnels – recensement, capacités, organismes d'exécution et partenaires

FCR5: Risques et mesures d'atténuation – complément d'une bonne conception

FCR6: Innovation, apprentissage/transposition à plus grande échelle et gestion des savoirs

Source: FIDA 2007c.

Un aspect étroitement lié à ce qui précède tient au rôle central que l'EGPP et l'action des parties prenantes jouent dans les processus et les activités du FIDA. La participation active de tous les membres de l'EGPP et des parties prenantes à la conception des projets est particulièrement importante au FIDA. L'attention que le Fonds porte aux acteurs nationaux et locaux, en les écoutant et en leur réservant un rôle clé dans toutes les activités mises en œuvre pendant le cycle du projet, est au cœur même des principes de fonctionnement du FIDA. S'agissant de la phase de conception des projets, l'atelier préparatoire qui est organisé dans le pays visé bien avant le démarrage du travail de conception est un événement bien établi qui marque la mise en route de presque tous les projets du FIDA (FIDA 2006b). Si le FIDA souhaite contribuer à la définition d'un parcours de transposition à plus grande échelle, les grandes questions permettant de tracer ce chemin devront alors être traitées dans le cadre de l'atelier des parties prenantes. Sachant que les participants à ces ateliers proviennent pour la plupart des pays où le programme sera mis en œuvre, il sera important d'aborder ces questions afin d'assurer une meilleure prise de conscience et sensibilisation, dans le pays visé, quant aux aspects à prendre en compte.

Contrairement à d'autres institutions financières internationales (notamment la Banque mondiale, la Banque européenne d'investissement [BEI] ou la Banque européenne pour la reconstruction et le développement [BERD]), au FIDA, les projets ne sont définis que dans les grandes lignes avant leur approbation. Le plan détaillé des projets est en grande partie établi en cours d'exécution, dans le cadre des programmes de travail annuels. Cette définition approximative des prêts et le rôle clé des programmes de travail annuels revêtent une grande importance aux fins d'une transposition à plus grande échelle. Étant donné que la phase de conception d'un projet du FIDA ne permet de définir que les grandes lignes d'un projet, le parcours de transposition à plus grande échelle sera lui aussi essentiellement établi pendant la mise en œuvre selon les instructions du manuel opérationnel. De nombreux ajustements seront effectués en cours d'exécution. Il faut donc que le cadre conceptuel pour la transposition à plus grande échelle soit intégré dans la pratique du FIDA, et qu'une action de sensibilisation aux exigences en matière de transposition soit menée auprès des équipes de gestion de pays du FIDA et dans le cadre des ateliers avec les parties prenantes. Enfin et surtout, un solide processus de S&E doit être intégré dans les projets, pour signaler si les objectifs sont réalisés et recueillir les

informations nécessaires pour un parcours de transposition effectif.

Exécution et supervision des projets

Le FIDA assure depuis 2007 la supervision directe des projets, conformément aux directives en matière de supervision et d'appui à l'exécution contenues dans le document d'orientation correspondant. Auparavant, les projets du FIDA étaient supervisés par des institutions mandatées, comme la Banque mondiale ou le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). La supervision directe permet de travailler à la définition d'un parcours de transposition à plus grande échelle. Ce parcours peut désormais être étudié par l'EGPP elle-même, aux stades de la conception, de l'exécution et de l'achèvement.

Le FIDA a publié des directives opérationnelles très spécifiques concernant les modalités de supervision. Quelques indications y sont données quant à la façon de procéder en matière d'innovation et de gestion des savoirs, mais la question de la transposition à plus grande échelle n'y est pas abordée. Pour l'avenir, il faudrait que ces directives soient révisées pour attester d'une attention spécifique portée à cette démarche.

Achèvement des projets

Les activités liées à l'achèvement des projets, y compris l'élaboration d'un rapport d'achèvement de projet (RAP), sont illustrées dans les "Directives concernant l'achèvement des projets". Le postulat sous-jacent de ces directives est que le projet consiste en une série d'activités distinctes, menées à bien au cours d'une période définie dans le temps et qui, de par leur nature, arrivent à un terme. Les évaluations à effectuer pour "achever" le cycle du projet sont illustrées dans ce document. Certaines questions, notamment de savoir si les activités du projet peuvent s'inscrire dans la durée et comment les rendre viables, y sont abordées, mais elles ne sont pas mises au premier plan. Les directives insistent sur la nécessité d'une "stratégie de sortie" en soulignant l'opportunité d'un accord sur la répartition des responsabilités après la fin des projets pour garantir la durabilité des activités. Un passage est également consacré à la reproductibilité et à la transposition à plus grande échelle, qui ne sont toutefois pas considérées comme des éléments essentiels du processus d'achèvement.

Les Directives concernant l'achèvement des projets et le rapport d'achèvement du projet lui-même devraient aborder de façon explicite la question de la transposition à plus grande échelle, mais en soi le processus d'achèvement ne devrait pas être la seule étape, ni même la plus importante au sein du cycle du

projet, au cours de laquelle cet aspect est traité. C'est aux stades de la conception et de l'exécution que les parcours de transposition à plus grande échelle et les trajectoires à suivre après la fin des projets doivent être définis et lancés. Si cela n'est pas fait dès ces premières étapes, la phase d'achèvement à elle seule ne pourra pas apporter une contribution substantielle au processus.

Processus d'examen de la qualité au FIDA

Le FIDA prévoit deux processus d'examen de la qualité, préalables à l'approbation du projet. L'examen au titre de l'amélioration de la qualité permet de passer de la phase de conception du projet à celle de la préévaluation. L'examen au titre de l'assurance qualité donne l'autorisation de procéder à des négociations, puis de soumettre le projet au Conseil d'administration. Ces deux processus sont strictement centrés sur le projet lui-même et sur la réalisation de ses objectifs. Les questions ayant trait à la durabilité y sont abordées, mais la transposition à plus grande échelle joue tout au plus un rôle secondaire.

L'examen au titre de l'amélioration de la qualité est un processus complexe et étroitement guidé par les FCR, les domaines généraux s'y rapportant et les nombreuses questions connexes. Une fois que ses recommandations ont été adoptées et prises en compte par les CPP, l'examen au titre de l'amélioration de la qualité peut apporter une importante contribution à la qualité de la conception, car il est effectué à un stade relativement précoce de l'élaboration des projets, offre une occasion de partage des savoirs et fournit des indications en temps opportun en matière de gestion. La transposition à plus grande échelle est (maintenant) évoquée dans le cadre du FCR6 et fait l'objet de l'une des questions s'y rapportant: "La question de la transposition à plus grande échelle a-t-elle été examinée avec les pouvoirs publics ou d'autres donateurs?" Une réponse favorable quant à cette question ne veut pas dire que le projet fait ou fera l'objet d'une transposition à plus grande échelle. Pas plus qu'elle ne signifie que la conception du projet se prête à une transposition à plus grande échelle. Au contraire, la question témoigne plutôt d'une compréhension limitée de la transposition, considérée comme un simple exercice de "transfert" d'un projet à d'autres donateurs ou aux pouvoirs publics. Il serait préférable de demander si le projet s'inscrit dans un parcours de transposition à plus grande échelle, si sa conception se prête à une transposition

future et s'il assure de manière satisfaisante la transposition à plus grande échelle des interventions précédemment menées à bien dans le pays.

L'examen au titre de l'assurance qualité, qui est piloté par la haute direction, est une dernière étape qui permet de déterminer si un projet répond à des normes de qualité minimales acceptables. À ce stade tardif, un remaniement profond serait coûteux pour l'institution et n'est donc demandé que dans des cas exceptionnels. Cet examen peut néanmoins soulever des questions concernant certaines caractéristiques de conception susceptibles de compromettre la qualité d'un projet, qui trouveront écho dans les appréciations formulées. Jusqu'à présent, l'examen au titre de l'assurance qualité a été effectué avec une forte participation de la haute direction, qui a envoyé des signaux importants au personnel et favorisé une meilleure prise de conscience des priorités de la direction quant aux exigences de conception.

Dans le cadre du processus d'examen au titre de l'assurance qualité, comme dans le cas de l'examen précédent, les examinateurs sont invités à donner une appréciation au regard d'une question concernant la transposition à plus grande échelle, dans le cadre d'une catégorie plus générale englobant "l'innovation, l'apprentissage et la transposition à plus grande échelle". Comme dans le cas de l'examen au titre de l'amélioration de la qualité, la question posée est uniquement de savoir dans quelle mesure les perspectives de transposition à plus grande échelle ont fait l'objet d'un examen avec les pouvoirs publics et les partenaires de développement extérieurs.

L'un des principaux outils sur lesquels s'appuient les examens menés au titre de l'amélioration de la qualité et de l'assurance qualité est le Cadre de mesure des résultats du FIDA. Malheureusement, ce cadre ne prévoit qu'une appréciation combinée au regard de l'innovation, de l'apprentissage et de la transposition à plus grande échelle. Bien qu'étant interdépendantes, chacune de ces trois dimensions présente des caractéristiques distinctes sur le fond et sur la forme (processus) qui en définissent la qualité, et ces différents aspects d'ordre qualitatif revêtent plus ou moins d'importance selon la nature du projet et sa position le long du parcours de transposition à plus grande échelle. Une appréciation globale pour l'innovation, l'apprentissage et la transposition à plus grande échelle peut donner des résultats trompeurs. Les notes très favorables attribuées à la catégorie innovation, apprentissage et transposition à plus grande échelle (83% des projets ont reçu une appréciation favorable au regard de ce critère combiné dans le cadre du processus d'examen au titre de l'assurance qualité) ne sont donc pas indicatives d'un traitement satisfaisant de la transposition à plus grande échelle dans la conception du projet²⁷. Une appréciation distincte serait une étape importante qui permettrait qu'une attention accrue soit donnée à la transposition à plus grande

échelle dans les processus d'amélioration de la qualité et d'assurance qualité du FIDA, parallèlement à l'innovation et à l'apprentissage.

Examen du portefeuille de projets

La direction du FIDA procède à des examens annuels approfondis du portefeuille de projets pour faire le point de l' "état de santé" des projets en cours d'exécution. Des directives fournissant des instructions sur la façon dont les divisions régionales doivent effectuer ces examens ont été publiées.

Contrairement à d'autres instructions de type opérationnel, les directives pour l'examen du portefeuille de projets font une assez large place aux questions relatives à la transposition à plus grande échelle. Il est très important de signaler que ce processus n'y est pas seulement présenté comme un complément de l'innovation, mais qu'il y figure en tant qu'élément à part entière. L'attention donnée à la transposition à plus grande échelle ressort très clairement des notes attribuées à cet égard. Chaque projet doit être apprécié quant à son potentiel en termes de transposition à plus grande échelle et de reproduction. La note au regard de l'élargissement d'échelle est attribuée séparément de celle

qui porte sur l'innovation et l'apprentissage. Les notes attribuées vont de 1 à 6 (voir encadré 6). L'inclusion d'une note appréciant le potentiel de transposition à plus grande échelle et de reproduction est une évolution heureuse, mais une révision des critères pourrait s'avérer nécessaire par la suite. Le potentiel de transposition n'est pas seulement fonction de l'intérêt manifesté par un partenaire à cet égard. Il est plus important de considérer dans quelle mesure le projet a progressé le long du parcours de transposition à plus grande échelle. L'intérêt manifesté par les partenaires de développement est un indicateur important, mais il n'est pas le seul.

Encadré 6: Examen du portefeuille de projets – appréciations au regard de la transposition à plus grande échelle

Il s'agit d'évaluer dans quelle mesure l'approche et/ou les innovations du projet examiné sont susceptibles de faire l'objet d'une transposition à plus grande échelle, au niveau local, par des voies diverses: organismes gouvernementaux, donateurs, autres partenaires nationaux/locaux, ou encore femmes et hommes pauvres et leurs organisations.

6) Très satisfaisant. Les partenaires de développement ont déjà commencé à transposer certains éléments du projet à plus grande échelle. Il existe de fortes possibilités de transposition à plus grande échelle ou de reproduction tant au niveau national qu'au-delà.

5) Satisfaisant. Les partenaires de développement ont manifesté leur intérêt pour certains éléments. Il existe de bonnes possibilités de transposition à plus grande échelle, mais principalement au sein du pays visé.

4) Plutôt satisfaisant. Les partenaires de développement ont manifesté quelque intérêt pour certaines initiatives du projet. Il existe des possibilités de transposition à plus grande échelle au sein du pays visé.

3) Plutôt insatisfaisant. Les partenaires de développement ont montré peu d'intérêt pour le projet. Il existe des possibilités limitées de transposition à plus grande échelle, principalement au niveau local.

2) Insatisfaisant. Il existe de faibles possibilités de transposition à plus grande échelle, uniquement au niveau local.

1) Très insatisfaisant. Aucune possibilité de transposition à plus grande échelle.

Source: FIDA (2009c)

Les directives pour l'examen du portefeuille de projets de 2010 introduisent d'autres obligations importantes. Un bref exposé de l'évolution observée doit être présenté pour tous les projets auxquels la note 6 a été attribuée dans la catégorie relative aux possibilités de transposition à plus grande échelle et de reproduction. Ces exposés pourraient s'avérer utiles pour recenser les projets susceptibles de faire l'objet d'une étude plus approfondie des parcours de transposition à plus grande échelle. À ce stade, la direction du FIDA n'a pas une vue d'ensemble systématique des interventions qui ont été transposées à plus grande échelle, de leur nombre et des processus mis en place à cet effet. Des études de cas sur les expériences de transposition couronnées de succès fourniront des outils d'apprentissage et permettront de mieux comprendre comment concevoir des projets susceptibles d'être transposés à plus grande échelle. Faire le point des possibilités de transposition à plus grande échelle offre donc un instrument utile. Les exposés présentés devront toutefois faire l'objet d'une évaluation attentive. Les brèves descriptions concernant l'innovation, l'apprentissage et la gestion des savoirs, fournies pour l'évaluation du portefeuille de projets de 2008-2009, révèlent des écarts importants quant à l'attention aux détails et à la compréhension de la transposition à plus grande échelle et de la reproduction.

Suivi-évaluation des projets (S&E)

Le FIDA établit une distinction entre suivi interne et suivi externe des projets. Le suivi interne est effectué par l'unité de coordination du projet et par les partenaires d'exécution et/ou des consultants, séparément, pour chaque projet. Le suivi externe prévoit la conception et la réalisation, au niveau de l'institution, de trois enquêtes par questionnaire permettant d'alimenter en données les systèmes de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI). Il permet de recenser et de réunir les données utiles pour "mesurer" les résultats et l'impact. À cela s'ajoutent des vérifications financières annuelles, l'examen à mi-parcours et le rapport d'achèvement de projet. Dans certains cas, des évaluations d'impact (prévoyant l'utilisation de groupes témoins) sont désormais effectuées. Des enquêtes de référence doivent être systématiquement menées à bien pour tous les nouveaux projets.

Il est largement convenu au sein du FIDA que les systèmes de S&E sont encore relativement faibles et se heurtent à des problèmes généralisés touchant à l'appartenance, aux incitations et aux capacités au niveau des différents projets, secteurs et pays. Des faiblesses dans ces systèmes de S&E sont systématiquement

recensées dans le cadre des examens au titre de l'amélioration de la qualité. Les recommandations visant à améliorer les dispositions en matière de S&E sont également le sujet d'intérêt le plus fréquent dans le processus d'examen au titre de l'assurance qualité. Les enquêtes de référence sont souvent effectuées avec un grand retard. Au-delà des signes de progrès enregistrés ces dernières années dans certains pays, des améliorations importantes sont nécessaires.

La réussite d'une transposition à plus grande échelle requiert des systèmes de suivi éprouvés. Les systèmes de S&E peuvent permettre d'identifier les composantes qui donnent de bons résultats et devraient être transposées à plus grande échelle. Par ailleurs, le S&E devrait mesurer les progrès accomplis au cours du processus de transposition et doit donc aller au-delà du projet individuel. La transposition à plus grande échelle implique généralement des horizons temporels plus longs que la période d'exécution du projet. Un système de S&E strictement axé sur les objectifs du projet et ses horizons temporels ne sera pas suffisant pour pouvoir suivre le parcours de transposition à plus grande échelle d'un programme. Il est donc souhaitable que le FIDA privilégie le suivi des programmes de pays (dont le projet devrait être une partie intégrante) plutôt qu'un suivi exclusif de projets individuels, et qu'il assure un meilleur alignement de son soutien au titre du S&E sur le système de suivi mis en place par les pouvoirs publics. Donner la priorité au S&E des programmes de pays impose quelques changements aux notes d'orientation.

Enfin, l'une des questions clés est de savoir comment harmoniser les incitations pour assurer un engagement effectif et sérieux des CPP et des UEP dans le processus de S&E. Ce défi a toujours été difficile à relever, car le personnel du projet tend généralement à concentrer toute son attention sur le projet, dont les coûts de S&E sont en général relativement élevés par rapport aux avantages, qui consistent principalement en l'acquisition de savoirs et d'enseignements susceptibles de profiter à d'autres projets. Toutefois, lorsque la transposition à plus grande échelle est un objectif explicite et recherché de l'intervention, ce qui est une externalité devient un avantage direct ou interne pour le projet ou programme et sera donc apprécié par les gestionnaires du projet de par

sa contribution aux objectifs du programme.

Conclusions

S'agissant des documents de stratégie et d'orientation opérationnelle, les principales incidences et recommandations sont les suivantes:

- Dans les grands documents de stratégie au niveau de l'institution, la transposition à plus grande échelle est bien représentée comme étant un aspect essentiel de la mission du FIDA et de ses principes stratégiques, tandis qu'il n'en est pas question dans les documents de politique générale et d'orientation opérationnelle.
- L'innovation, l'apprentissage et la transposition à plus grande échelle sont généralement traités comme des éléments d'une triade, dont les deux premiers, et surtout l'innovation, font l'objet d'une bien plus grande attention; la transposition vient après coup, dans le meilleur des cas, dans la plupart des documents opérationnels de politique générale, d'orientation et d'évaluation.
- À mesure que les prochains documents opérationnels de stratégie et de politique opérationnelles seront élaborés et que les documents existants seront révisés, il faudra réserver à la transposition à plus grande échelle un traitement explicite et distinct, mais néanmoins complémentaire, de l'innovation et de la gestion des savoirs.

S'agissant des COSOP, les principales incidences et recommandations sont les suivantes:

- Actuellement, les directives relatives aux COSOP ne donnent pas d'indications utiles aux CPP en matière de transposition à plus grande échelle; et, d'une façon générale, les COSOP traitent le programme de transposition à plus grande échelle d'une manière pour le moins superficielle. La version révisée de ces directives, publiée courant 2010, devrait permettre de résoudre ce problème.
- À l'avenir, il sera important de modifier la pratique institutionnelle du FIDA axée sur les projets en misant sur une approche programmatique à plus long terme des opérations de pays, plaçant le parcours de transposition à plus grande échelle au cœur de l'action stratégique du Fonds.
- Le processus d'examen et de mise en œuvre des COSOP doit permettre d'assurer que ces programmes deviennent de véritables outils stratégiques de gestion.

S'agissant du cycle du projet, les principales incidences et recommandations sont les suivantes:

- Les directives et les processus opérationnels qui régissent le cycle du projet (élaboration, supervision et achèvement) doivent être révisés afin de tenir compte des exigences en matière de transposition à plus grande échelle.
- Les événements faisant intervenir l'EGPP et les ateliers avec les parties prenantes organisés dans le cadre des projets doivent aborder explicitement la question de la transposition à plus grande échelle.
- Le processus d'achèvement du projet et le rapport correspondant devraient aller au-delà d'une simple "stratégie de sortie" et définir les prochaines étapes du processus de transposition à plus grande échelle, en fonction du parcours déployé à cette fin tout au long du projet.

S'agissant de la gestion de la qualité du projet, les principales incidences et recommandations sont les suivantes:

- Le processus mis en œuvre par le FIDA pour la gestion de la qualité du portefeuille et des projets au niveau de l'institution est complexe.
- Les examens au titre de l'amélioration de la qualité et de l'assurance qualité ne s'étendent pas encore véritablement au programme de transposition à plus grande échelle; pour obtenir une évaluation distincte de la mesure dans laquelle le projet examiné se prête à une transposition à plus grande échelle, il faudra donc adapter les procédures d'examen et en rajuster les notations.
- L'examen annuel du portefeuille de projets se penche sur la question de la transposition à plus grande échelle et prévoit des appréciations distinctes à cet égard, mais les rapports ont été inégaux quant à l'attention donnée à cet aspect.

S'agissant du S&E, les principales incidences et recommandations sont les suivantes:

- Au FIDA, le système de S&E est strictement axé sur les projets et généralement considéré comme étant de faible qualité.
- À l'avenir, le système de S&E devrait être conçu de manière à soutenir une approche de transposition à plus grande échelle, en prévoyant le suivi des progrès accomplis le long de ce parcours et l'évaluation de l'incidence des interventions menées à cet effet, dans un contexte programmatique.

- Cette nouvelle orientation en matière de S&E devrait contribuer à harmoniser les incitations prévues pour les gestionnaires de projet avec les objectifs institutionnels souvent déclarés du FIDA et permettre ainsi un S&E de meilleure qualité.

Enfin, une importante mise en garde doit être faite: dans la recherche d'une meilleure efficacité opérationnelle, il existe une tendance naturelle à rendre les processus opérationnels plus complexes et plus lourds²⁸. Il est important d'éviter ce risque, tout en ajoutant des procédures à suivre pour s'assurer que la transposition à plus grande échelle fait bien l'objet d'un traitement approprié dans le cadre des activités opérationnelles du FIDA. Une solution consiste à accompagner l'examen des directives opérationnelles et des processus de transposition à plus grande échelle, d'un effort pour simplifier et mieux centrer ces directives.

INSTRUMENTS, SAVOIRS, RESSOURCES ET INCITATIONS DU FIDA MIS AU SERVICE DE LA TRANSPOSITION À PLUS GRANDE ÉCHELLE

On trouvera dans la présente section une analyse de certains éléments importants de la structure institutionnelle du FIDA – instruments opérationnels, approche de gestion des savoirs et procédures d'affectation des ressources humaines et financières – qui influent sur la capacité du Fonds à mettre en œuvre un programme de transposition à plus grande échelle. Notre évaluation est sélective, préliminaire et moins approfondie que l'étude des aspects opérationnels de la gestion qui fait l'objet de la section précédente. Les conclusions et les recommandations formulées doivent être considérées comme provisoires, avec la nécessité de procéder à une analyse complète et plus approfondie dans une phase ultérieure des travaux. La plupart des éléments d'information utilisés ont été recueillis dans le cadre d'entretiens avec les gestionnaires et le personnel du FIDA.

Instruments et modalités opérationnels du FIDA

Le FIDA fait appel à divers instruments opérationnels d'intervention auprès des pays et de ses clients. Dans cette section, nous passerons brièvement en revue ceux qui revêtent une importance particulière aux fins de la capacité du Fonds à promouvoir la transposition à plus grande échelle des programmes de réduction de la pauvreté rurale. Nous nous pencherons sur certains instruments financiers et approches spécifiques du FIDA, sur la participation du Fonds à la concertation sur les politiques et sur les mécanismes mis en place pour promouvoir l'établissement de partenariats, y compris le cofinancement et la participation à la mise en œuvre d'approches sectorielles.

Instruments financiers

Le FIDA dispose de divers moyens pour mettre ses ressources financières au service d'un programme de transposition à plus grande échelle:

Ajout de fonds: Cette démarche permet aux gestionnaires du FIDA de compléter les ressources destinées à un projet susceptible d'absorber plus de fonds que prévu initialement²⁹.

L'ajout de fonds peut être utile pour élargir la portée d'un projet mais, à moins de s'inscrire dans le cadre d'un parcours bien défini, cet effort n'aura pas d'effets majeurs sur le processus de transposition à plus grande échelle.

Projets répliques: Un projet réplique permet de reproduire, étendre ou transposer à plus grande échelle un projet couronné de succès. Toutefois, les CPP ont eu tendance à rejeter cette pratique compte tenu de la nécessité d'une évaluation formelle du projet original de la part du Bureau de l'évaluation du FIDA, préalablement à l'approbation du projet réplique. Ce processus est considéré comme laborieux et susceptible de retarder considérablement le projet de suivi. Les CPP ont donc généralement préféré modifier le projet initial et éviter ainsi la désignation officielle d'un projet réplique, même lorsqu'un projet de suivi était prévu. La meilleure solution serait qu'un processus d'évaluation soit intégré, dès le départ, dans la mise en œuvre du projet original pour pouvoir ainsi disposer des résultats utiles, en temps opportun, au moment de l'achèvement du projet.

Mécanisme flexible de financement (MFF): Le MFF a été introduit en 1998 pour offrir au FIDA et à ses emprunteurs un instrument d'action plus souple et à plus long terme³⁰. Ce mécanisme semble être particulièrement indiqué pour faciliter le passage d'une approche de projet à court terme à une approche programmatique à plus long terme susceptible de soutenir des parcours de transposition à plus grande échelle bien conçus. Nous n'ignorons pas que le Conseil d'administration du FIDA a fait part de son désaccord peu après l'introduction du MFF – et que cet instrument est en suspens depuis lors. Il serait opportun d'étudier les données d'expérience recueillies pendant la brève utilisation de ce mécanisme et d'envisager sérieusement de le réactiver. Au cours de nos entretiens avec les CPP, certains d'entre eux nous ont dit qu'ils seraient favorables à une telle initiative, qui permettrait de soutenir des approches de transposition à plus grande échelle.

Soutien budgétaire: Le FIDA a toujours considéré que sa fonction première était d'œuvrer aux côtés des communautés rurales pauvres, souvent dans des régions reculées ou défavorisées. Ces dernières années, cependant, le soutien budgétaire est devenu une approche privilégiée par la communauté des

donateurs et bon nombre de pays bénéficiaires, car il constitue pour les donateurs un moyen efficient et efficace de soutenir les propres programmes des pays en développement. Le FIDA reconnaît la capacité potentielle des opérations de soutien budgétaire à influencer sur le mécanisme d'allocation budgétaire à plus grande échelle – et donc à pouvoir amplifier l'impact de ses propres ressources financières limitées, mais il craint que cette démarche ne risque de trop l'éloigner de son rôle principal, qui est d'agir sur le terrain aux côtés des agriculteurs pauvres. C'est la raison pour laquelle, en règle générale, le FIDA ne fournit pas d'appui budgétaire³¹.

Mécanismes d'octroi de dons: Le FIDA a depuis longtemps la capacité d'octroyer des dons en sus de ses prêts. Des fonds ont ainsi été alloués à ce titre à la recherche et à l'innovation, au renforcement des capacités et à des projets d'investissement (dans les pays qui n'ont pas les moyens d'emprunter auprès du FIDA). Les bénéficiaires de ces dons sont généralement les pouvoirs publics, des institutions de recherche et des ONG. La politique du FIDA en la matière a récemment fait l'objet d'une révision, qui a permis d'intégrer une référence explicite au soutien au processus de transposition à plus grande échelle³². L'utilisation de cet instrument dans ce but pourrait être renforcée par la mise en place d'un guichet spécial pour l'octroi de dons spécifiquement destinés à promouvoir la transposition à plus grande échelle des innovations ou des interventions couronnées de succès. La nouvelle politique révisée insiste également sur les liens entre les dons et les programmes de pays. Dans la mesure où, de plus en plus, les COSOP tiennent compte des parcours de transposition à plus grande échelle, il serait souhaitable de laisser aux CPP la liberté de solliciter des dons pour faciliter le cheminement le long de ces parcours (en misant sur une collaboration utile avec des partenaires nationaux, y compris les communautés, les autorités locales, les institutions de recherche, etc.). Un mécanisme d'affectation concurrentiel permet de faire un usage optimal des dons. Ces instruments peuvent assurer non seulement une meilleure sélection des bénéficiaires, mais aussi un plus large impact, en fournissant des incitations visant à améliorer l'apprentissage et les performances au niveau de l'institution (Zinnes 2009).

Modalités opérationnelles – passage d'une approche locale à une approche nationale ou régionale

Le FIDA opère traditionnellement selon une approche centrée sur le territoire, c'est-à-dire sur des zones délimitées au sein d'un même pays. Au fil du temps, les projets peuvent être étendus à d'autres territoires, groupes cibles ou domaines d'intervention thématiques pour faciliter leur transposition à plus grande échelle. Le programme péruvien, qui a été illustré plus haut, constitue un bon exemple de transposition dans toutes ces dimensions. Compte tenu de l'envergure relativement réduite des projets du FIDA, l'approche locale demeure la modalité la plus souvent adoptée par le Fonds dans les grands pays.

Dans les plus petits pays, le FIDA s'oriente plutôt vers une approche nationale (par exemple, au Ghana, en République dominicaine et en République de Moldova). Cette démarche permet au Fonds d'avoir un meilleur impact et de participer plus activement aux débats nationaux sur des questions institutionnelles et de politique générale. Mais elle peut aussi créer des tensions potentielles entre l'objectif général du FIDA, qui est de centrer l'action du Fonds sur les ruraux pauvres et d'œuvrer aux côtés des communautés rurales sur le terrain, et la nécessité de participer aux processus de conception et d'exécution de programmes émanant des capitales, ainsi qu'à l'analyse des politiques et à la concertation sur l'action à mener.

Les approches régionales transfrontalières sont un autre moyen par lequel le FIDA peut amplifier son impact. Jusqu'à présent, les approches régionales tendaient plutôt à intéresser des projets visant à promouvoir la diffusion des savoirs, l'établissement de programmes et le renforcement des capacités institutionnelles dans la région visée, comme cela a été le cas dans le cadre de deux initiatives menées en Amérique latine – le Fonds régional pour l'agriculture familiale et le Programme de promotion du dialogue rural régional. Une autre solution consiste à miser sur des activités de prêt à l'investissement au niveau régional. Cette démarche est plus compliquée pour le FIDA, qui est appelé à travailler avec les pouvoirs publics et des garanties souveraines. Par ailleurs, sachant que d'ordinaire le développement rural ne demande pas la fourniture de biens publics régionaux, ni la mise en place d'infrastructures régionales, des programmes régionaux ne sont généralement pas nécessaires. Cette approche pourrait néanmoins s'avérer utile là où il existe des possibilités concrètes de constituer des chaînes de valeur régionales faisant intervenir

des producteurs ayant des liens transfrontaliers en amont et en aval.

Partenariats avec financement conjoint – cofinancement et approches sectorielles

Le FIDA étant un donateur relativement modeste, le processus de transposition à plus grande échelle exige généralement l'établissement de partenariats avec d'autres acteurs. Ces partenariats peuvent avoir un caractère temporaire et ne pas comporter le financement conjoint de projets et de programmes, comme dans les cas où le FIDA transmet une initiative à un autre partenaire national ou international qui doit alors assumer la responsabilité du soutien au programme piloté par le Fonds et de son élargissement. Les partenariats de ce type doivent eux aussi faire l'objet d'une attention particulière à un stade précoce et être gérés de manière efficace pour garantir le succès de ce transfert de responsabilités.

Les approches traditionnelles en matière de cofinancement, qui comportent la participation de deux ou plusieurs donateurs au financement d'un projet donné, sont plus structurées. Ces accords prévoient généralement le financement parallèle des composantes d'un projet, plutôt qu'un financement conjoint portant sur l'ensemble du projet. Ces dernières années, le FIDA a fait plus largement appel à ces mécanismes³³. Le cofinancement tend néanmoins à alourdir les coûts de transaction et à multiplier les incertitudes, par effet des différentes procédures opérationnelles des partenaires donateurs et de leurs divers niveaux d'engagement³⁴. Une récente évaluation conjointe des accords de partenariat entre le FIDA et la Banque africaine de développement (BAfD) a confirmé cette conclusion (BAfD et FIDA 2009). Par ailleurs, le cofinancement permet d'assurer le financement à plus grande échelle d'un projet donné, mais il ne signifie pas nécessairement que la conception et l'exécution de ce projet s'inscrivent dans le cadre d'un parcours de transposition à plus grande échelle. En l'absence de mandats institutionnels en la matière, les projets cofinancés consisteront probablement en des interventions isolées, peu susceptibles d'avoir un impact à plus grande échelle au-delà du projet même.

Le FIDA a également participé à la mise en œuvre d'approches sectorielles dans le cadre desquelles les donateurs coordonnent leurs activités et peuvent également mettre leurs fonds en commun (en les versant dans un "panier") pour soutenir un programme de dépenses sectorielles établi par les pouvoirs publics³⁵. Le FIDA nourrit toutefois de sérieux doutes quant à la possibilité de mettre en œuvre ses propres priorités de programme (ciblage rigoureux, action centrée sur les plus pauvres et sur les

femmes, approches ascendantes) dans le cadre des arrangements au titre d'une approche sectorielle³⁶.

À cet égard, les résultats obtenus dans la mise en œuvre d'une approche sectorielle en République-Unie de Tanzanie ont été décevants. Dans le cadre du programme tanzanien, les approches mises au point par le FIDA dans certaines régions du pays n'ont été ni maintenues ni adoptées dans d'autres régions. Le FIDA craint que ses approches – qu'il cultive souvent à faible échelle et dans des zones particulièrement pauvres, en s'appuyant généralement sur des structures d'exécution non publiques – ne risquent d'être exclues si les pouvoirs publics, aux niveaux régional ou national, procèdent eux-mêmes aux exercices de programmation des investissements et si les donateurs n'exercent qu'une influence limitée à cet égard. Par ailleurs, sachant que les approches sectorielles du développement agricole sont le plus souvent multisectorielles et font intervenir divers ministères ou organismes gouvernementaux, les priorités du FIDA, qui sont généralement établies en collaboration avec le Ministère de l'agriculture, ne prévalent pas nécessairement.

Les inquiétudes exprimées par le FIDA concernant la difficulté d'influer sur les approches sectorielles sont justifiées. Mais si les innovations soutenues par le Fonds ne sont pas rapidement adoptées au stade de la préparation ou de la mise en œuvre des approches sectorielles, cela devrait aussi être considéré comme le signe que ces innovations n'ont pas été intériorisées, ni acceptées, par l'emprunteur. Les innovations qui ont été manifestement adoptées par l'emprunteur, comme le système de récépissés d'entrepôt mis en place en République-Unie de Tanzanie, ont également été soutenues dans le cadre du programme d'approche sectorielle. Le manque de continuité des programmes du FIDA dans le cadre des approches sectorielles est donc non seulement la preuve que ces approches ne se prêtent pas aux programmes soutenus par le Fonds, mais peut-être aussi que ces programmes n'ont pas, ou du moins pas encore, été suffisamment acceptés par l'emprunteur.

Concertation sur les politiques – facteur clé pour promouvoir la transposition à plus grande échelle

La concertation sur les politiques constitue un instrument crucial du programme de transposition à plus grande échelle du FIDA, et cela principalement pour deux raisons: tout d'abord, l'espace juridique, réglementaire et de politique générale nécessaire pour la reproduction et la transposition à plus grande échelle des interventions couronnées de succès doit être ménagé; ensuite, la modification des politiques, des réglementations et des lois nationales est un moyen essentiel pour assurer un impact de portée nationale et pouvoir ainsi améliorer les conditions de vie des ruraux pauvres. Comme on l'a vu plus haut, le FIDA tend aujourd'hui à miser sur des interventions d'envergure nationale, plutôt qu'une action au niveau local, surtout dans les petits pays. Cette démarche n'a cependant de sens que si le FIDA est également en mesure de participer à la concertation sur les politiques, à l'échelon national.

Selon les deux derniers RARI, la disponibilité du FIDA à prendre part à la concertation sur les politiques au niveau des pays et la capacité du Fonds à recueillir les fondements analytiques utiles à cet exercice demeurent limitées. De ce fait, peu de COSOP expliquent comment mener à bien une telle action de concertation³⁷. De plus, l'évaluation conjointe BafD-FIDA a défini la concertation sur les politiques, pour ces deux institutions, comme étant "globalement inadaptée" (BafD et FIDA, 2009). Cette constatation n'a rien de surprenant, compte tenu des capacités techniques et analytiques limitées que le FIDA est en mesure de mobiliser aux fins de l'élaboration de ses COSOP et projets. Par ailleurs, les contraintes qui pèsent en permanence sur la présence du FIDA sur le terrain, en particulier celle des CPP, constituent un obstacle. La pratique profondément ancrée au sein du FIDA consistant à concentrer les interventions du Fonds sur les communautés et à éviter, autant que possible, une action au niveau des capitales continue d'affaiblir la priorité que le FIDA donne à la concertation.

L'un des moyens par lesquels le FIDA pourra mettre en place la plateforme nécessaire aux fins d'un tel dialogue consiste à nouer des partenariats avec les centres de diffusion des savoirs nationaux et régionaux, qui peuvent se charger d'une grande partie des travaux d'analyse et prendre part à la concertation sur les politiques avec d'excellents résultats, comme en témoigne l'expérience acquise en Amérique latine, et notamment au Pérou. La direction du FIDA s'est également engagée à renforcer ses capacités organisationnelles et à consolider ses partenariats avec

la Banque mondiale et les autres organismes de l'ONU afin d'assurer une meilleure concertation sur les politiques³⁸.

Gestion des savoirs et transposition à plus grande échelle

En septembre 2007, le FIDA a publié sa Stratégie en matière de gestion des savoirs. Il y est reconnu que "[l'] innovation, l'apprentissage et l'application élargie sont un des six principes d'engagement du FIDA qui s'appliquent à tous les programmes de pays: la gestion des savoirs est à cet égard centrale"³⁹; et que "[l]es processus de partage des savoirs sont des vecteurs permettant de reproduire et d'étendre plus largement les solutions innovantes et d'intégrer les solutions dans les politiques et les directives"⁴⁰. Un certain nombre d'étapes, à tous les niveaux de l'institution, sont proposées. On y trouve cependant peu d'indications précises quant au soutien que le processus de gestion des savoirs pourra apporter à l'élaboration et à la mise en œuvre de parcours de transposition à plus grande échelle.

D'après le RARI 2009, la mise en œuvre de cette stratégie a permis d'améliorer la gestion des savoirs au FIDA. Nos entretiens et nos observations ont confirmé que cette gestion jouait un rôle important au sein du Fonds, y compris au niveau de ses divisions opérationnelles. Certaines divisions régionales sont dotées de conseillers en matière de gestion des savoirs; mènent des initiatives dans ce domaine; établissent des plateformes électroniques de partage des savoirs liées à des projets (en Chine, par exemple); et publient des notes thématiques, des notes techniques, des documents spéciaux et des bulletins d'information visant tous à mettre en lumière les idées innovantes, les meilleures pratiques et les enseignements tirés. Dans les COSOP, une section est réservée à la gestion des savoirs; les examens annuels du portefeuille constituent des exercices de suivi et d'apprentissage importants au niveau de l'institution; et la gestion des savoirs, surtout en matière d'innovation, a fait l'objet d'une attention remarquable de la part de la direction.

Dans la perspective du présent examen, la mise en œuvre de la Stratégie du FIDA en matière de gestion des savoirs se heurte encore à un certain nombre de difficultés, auxquelles il faudra s'attaquer afin que les activités menées par le Fonds dans ce domaine puissent apporter un réel soutien à son programme de transposition à plus grande échelle:

- La stratégie et sa mise en œuvre n'ont pas encore fait une grande différence au regard de la faiblesse des capacités d'analyse du FIDA, dont il est question plus haut.
- Elle doit encore remédier à des faiblesses de longue date dans le S&E des projets.
- Elle n'aborde pas la question de la surcharge de travail des CPP, qui sont un élément central du processus opérationnel de gestion des savoirs, en tant que fournisseurs, transmetteurs et destinataires potentiels de savoirs, mais ne peuvent s'acquitter efficacement de cette tâche tout simplement par manque de temps.
- Elle doit encore établir un lien concret entre la gestion des savoirs et la transposition à plus grande échelle.

La gestion des savoirs au FIDA pourrait apporter une contribution particulièrement utile en améliorant la base de connaissances concernant les expériences effectives du Fonds en matière de transposition à plus grande échelle et les enseignements qui peuvent en être tirés. Nous avons examiné plus haut certains des éléments d'information disponibles à ce sujet. Mais, à l'exception des deux études de cas de pays réalisées en vue du présent rapport, les informations dont on dispose actuellement nous en disent fort peu sur les aspects essentiels du parcours des programmes transposés à plus grande échelle avec succès. Il est donc spécifiquement recommandé de procéder à un examen plus approfondi des programmes de pays et thématiques du FIDA pour en dégager des enseignements utiles au sujet des parcours de transposition à plus grande échelle. Misant sur l'apprentissage cumulatif, il conviendra de mettre au point et de dispenser une formation au personnel, aux consultants et aux contreparties pour assurer un partage effectif des savoirs à grande échelle. L'élargissement et le renforcement des activités en matière de gestion des savoirs ont des incidences en termes financiers, aspect sur lequel nous nous pencherons.

Moyens mis en place par le FIDA pour promouvoir la transposition à plus grande échelle: ressources humaines et financières et mesures d'incitation

Un indicateur essentiel pour mesurer l'efficacité de tout organisme est la façon dont celui-ci déploie ses ressources humaines et financières et met en place des incitations pour promouvoir une action incisive. Bien entendu, ce critère s'applique aussi à une institution désireuse de favoriser la transposition à plus grande échelle de ses interventions couronnées de succès. Nous n'avons pas analysé de manière approfondie les politiques et des pratiques internes régissant les ressources humaines et la gestion financière. Cette analyse devra faire l'objet d'un exercice distinct lorsque le FIDA décidera d'engager une action concertée pour devenir une institution promotrice de changements à plus grande échelle. S'appuyant principalement sur les entretiens menés, la présente section se penche sur le rôle et les capacités du personnel opérationnel, notamment des CPP; traite certains aspects relatifs à l'affectation des ressources financières; et, enfin, insiste sur l'importance des valeurs propres à l'institution pour créer une véritable culture de transposition à plus grande échelle.

Gestion du personnel opérationnel

Le personnel opérationnel du FIDA relève d'un département dirigé par le Vice-Président adjoint et organisé en cinq divisions régionales et une Division des politiques et du conseil technique. La plupart des activités opérationnelles sont menées au sein des divisions régionales, sous la conduite des CPP, qui sont souvent chargés de plusieurs pays. Comme indiqué précédemment, les CPP sont responsables de tous les aspects des programmes de pays du FIDA – définition des stratégies, élaboration, supervision et suivi des projets, concertation sur les politiques, sensibilisation des parties prenantes, travaux d'analyse et gestion des savoirs. Ils s'appuient sur un personnel très restreint à Rome et dans les pays où le FIDA est présent. Les CPP basés dans les pays sont encore peu nombreux. Les divisions régionales disposent de quelques capacités techniques, en la personne d'un économiste régional, d'un gestionnaire de portefeuille et/ou d'un responsable de la gestion des savoirs. La Division des politiques et du conseil technique regroupe un petit nombre d'experts techniques dans des domaines thématiques spécifiques, dont la fonction est de fournir des avis techniques aux CPP, d'élaborer des politiques opérationnelles, de gérer les processus d'examen des COSOP, l'élaboration des projets

et la mise en œuvre du portefeuille, d'octroyer des dons et d'en suivre l'utilisation, et enfin d'assister le Vice-Président adjoint et les directeurs de division dans la gestion générale du département opérationnel.

Deux importants changements d'ordre fonctionnel et organisationnel sont survenus depuis 2006, qui ont eu une incidence positive directe sur la capacité du FIDA à transposer ses interventions à plus grande échelle:

Supervision directe: Jusqu'au milieu des années 2000, le FIDA confiait la supervision de ses projets à des organismes tiers. Après quelques essais, une nouvelle politique en matière de supervision a été approuvée en décembre 2006, marquant un changement d'orientation en faveur d'une supervision directe de la plupart des projets du FIDA. Le document de 2007 énonçant cette nouvelle politique n'invoquait pas spécifiquement la transposition à plus grande échelle comme l'une des raisons de ce changement de politique, mais la supervision directe permet de corroborer les éléments clés nécessaires à un processus de transposition effectif⁴¹. Depuis l'adoption de cette nouvelle politique, le FIDA a systématiquement et concrètement privilégié une supervision directe, élaborant de nouvelles directives et misant sur la formation du personnel et l'évaluation des progrès accomplis. En Afrique, par exemple, la proportion des projets directement supervisés par le Fonds est passée de moins de 5% à plus de 90%⁴². Le maintien de cette approche devrait demeurer une priorité pour le FIDA, tout comme la nécessité de veiller à ce que la supervision soit explicitement focalisée sur la transposition à plus grande échelle.

Présence sur le terrain: En 2003, le FIDA a lancé un programme expérimental visant à renforcer sa présence sur le terrain. Cette initiative pilote a fait l'objet d'une évaluation en 2007. L'expérience ayant été positive dans l'ensemble, il a été décidé d'étoffer systématiquement la présence du FIDA sur le terrain. Le nombre des bureaux de pays du Fonds a donc rapidement augmenté. En Afrique, par exemple, le nombre de ces bureaux est passé de deux en 2003 à 17 en 2008⁴³. Un rapport d'évaluation a noté que le programme pilote n'avait pas été spécifiquement conçu pour soutenir l'innovation et la transposition à plus grande échelle, mais qu'il avait eu des effets positifs évidents à cet égard. Le FIDA peut tirer parti de cette expérience positive, notamment quant à l'affectation d'un plus grand nombre de CPP dans les pays. Cette opération comporte des coûts, à la fois financiers et administratifs, mais la présence des CPP dans les pays facilitera certains éléments essentiels du processus de transposition à plus grande échelle, en particulier la concertation sur les politiques, la gestion des savoirs,

l'établissement de partenariats et la participation des parties prenantes.

Malgré ces changements d'ordre organisationnel et fonctionnel, il reste un certain nombre de questions à résoudre eu égard à la capacité du FIDA à soutenir la transposition à plus grande échelle des interventions visant à réduire la pauvreté rurale:

Les CPP – rôle, capacités et incitations: Le CPP est l'acteur de premier plan dans les activités opérationnelles du FIDA sur le terrain. L'une des principales conclusions tirées des entretiens que nous avons menés est que les CPP ont le plus grand mal à s'acquitter des nombreuses tâches concurrentes dont ils sont chargés. On entend souvent parler de la "surcharge de travail des CPP". Bien que ces postes soient tenus en haute considération par le personnel du FIDA pour leur indépendance, leur autonomie et leur impact sur le terrain en termes de développement, les CPP risquent de constituer un goulet d'étranglement dans les efforts mis en œuvre par le FIDA pour devenir une institution réellement active dans la promotion d'une transposition à plus grande échelle. Actuellement, la motivation générale d'un CPP est d'assurer un jet continu de projets à soumettre, pour approbation, à la direction et au Conseil d'administration – projets qui répondent à de nombreuses attentes, y compris et surtout à l'objectif d'innovation qui, ces dernières années, a été l'une des préoccupations premières du FIDA. D'autres éléments, en particulier les travaux d'analyse, la gestion des savoirs, la concertation sur les politiques, l'établissement de partenariats et la transposition à plus grande échelle, n'ont été tout au plus que des objectifs secondaires. La présence accrue du FIDA sur le terrain et, par conséquent, l'emploi de personnel local dans les bureaux de pays ont contribué à alléger la tâche des CPP mais, de toute évidence, ces derniers demeurent surchargés de travail. Certaines divisions régionales tentent de nouvelles approches pour renforcer les capacités des CPP (en les secondant notamment par des CPP adjoints et des fonctionnaires présents dans les pays). Trouver des solutions pour laisser plus de temps aux CPP et les inciter à se concentrer sur des questions stratégiques clés, notamment sur l'engagement d'un parcours de transposition à plus grande échelle approprié dans leurs pays, seront un défi de gestion majeur pour le FIDA.

Participation du personnel technique: Des entretiens que nous avons menés, il ressort que les gestionnaires

du FIDA sont préoccupés par un certain nombre de problèmes ayant trait au personnel technique du Fonds et qui contribuent à limiter l'attention accordée, au niveau de l'institution, à l'efficacité en matière de développement, à l'apprentissage et au partage des savoirs, et enfin à la transposition à plus grande échelle:

- Bon nombre des fonctionnaires techniques du FIDA travaillent sous contrats de un à trois ans, souvent recrutés au titre de programmes spéciaux sous contrats coïncidents.
- Les travaux de préparation technique et de supervision des projets sont en grande partie confiés à des contractants extérieurs; un pourcentage élevé du budget relatif aux ressources humaines est destiné aux consultants.
- Les coordonnateurs des projets du FIDA dans les pays sont souvent recrutés par les partenaires du Fonds.
- Les mouvements de personnel entre les divisions régionales sont limités.

Le maintien du statu quo présente des avantages, qu'il faut néanmoins mettre en balance avec la nécessité de créer des capacités en personnel, au sein du FIDA, pour garantir une attention accrue à l'objectif institutionnel de transposition à plus grande échelle, pour lequel il est essentiel que le personnel du Fonds ait une perspective à plus long terme et voie bien l'intérêt d'investir dans le partage des savoirs, l'établissement de partenariats et la transposition à plus grande échelle.

Valorisation et formation du personnel: Gratifications, conseils et formation sont des éléments essentiels pour orienter le comportement du personnel et pouvoir ainsi relever le défi de la transposition à plus grande échelle. Lors du bilan annuel des performances, les gestionnaires doivent se concentrer sur la détermination et la capacité du personnel à créer des possibilités de changement d'échelle et à les concrétiser de manière stratégique dans le cadre des programmes de pays. Il serait opportun que les fonctionnaires de rang supérieur, techniques et administratifs, donnent régulièrement des conseils à leurs collègues quant à la manière de procéder. Des programmes de formation et d'apprentissage, établis sur la base d'éléments d'analyse solides, doivent être mis au point pour donner au personnel et aux gestionnaires les moyens d'accomplir cette mission.

Allocation de fonds

Les règles et les pratiques qui régissent les allocations de fonds du FIDA peuvent avoir une importante incidence sur les modalités de mise en œuvre du programme de transposition à plus grande échelle du Fonds. Les ressources financières entrant en ligne de compte sont d'une part l'enveloppe de prêts du FIDA et d'autre part les ressources du budget administratif du Fonds. Nous nous sommes déjà penchés, dans la section précédente, sur l'utilisation de dons pour promouvoir la transposition à plus grande échelle.

Allocation de l'enveloppe de prêts du FIDA: Les fonds du FIDA destinés aux prêts sont répartis entre les différents pays selon une formule relevant d'un mécanisme appelé "système d'allocation fondé sur la performance" (SAFP). Cette formule tient compte de divers facteurs de pondération: a) taille de la population rurale; b) revenu national brut par habitant; et c) performance des pays (calculée sur la base de trois indices: projets à risque du FIDA, performance du secteur rural et indice d'allocation des ressources de l'IDA). Pour bien faire comprendre aux pays emprunteurs et aux gestionnaires du FIDA l'importance de la transposition à plus grande échelle, un moyen pourrait être d'inclure dans le SAFP un indicateur des résultats obtenus par le Fonds dans le pays visé au regard de son soutien à la transposition à plus grande échelle des programmes couronnés de succès. La justification d'un tel indicateur serait que l'incidence de l'action du FIDA pour chaque dollar prêté est bien supérieure dans les pays où une stratégie de transposition à plus grande échelle est mise en œuvre avec succès. L'ajout de ce facteur n'aurait toutefois qu'un faible impact sur les allocations aux pays, sachant que la taille de la population rurale pauvre pèse lourdement dans l'équation. Aussi, une meilleure option pourrait-elle être d'étudier la possibilité d'utiliser le mécanisme d'octroi de prêts du FIDA pour allouer des fonds en faveur d'initiatives de transposition à plus grande échelle.

Allocation du budget administratif du FIDA: Nous n'avons pas étudié dans le détail les processus du budget administratif du FIDA. De nos entretiens avec les gestionnaires de budget et les responsables opérationnels, il ressort qu'actuellement la transposition à plus grande échelle n'est pas un facteur pris en compte dans les décisions relatives aux allocations budgétaires. Les allocations budgétaires sont de puissants indicateurs des priorités institutionnelles. Il serait donc opportun d'étudier comment intégrer la performance des pays en matière de transposition à plus grande échelle dans les allocations annuelles par région et par pays.

Gestion du nombre et du montant des prêts: Le FIDA est partagé entre la nécessité de freiner l'augmentation de ses coûts administratifs et celle d'investir davantage de ressources budgétaires dans les activités opérationnelles visant à promouvoir la transposition à plus grande échelle. Une façon de résoudre ce conflit consiste à maintenir un nombre limité de prêts tout en augmentant leur montant, sachant que les ressources dont le FIDA peut globalement disposer pour l'octroi de prêts devraient augmenter, espérons-le, parallèlement aux reconstitutions des ressources du Fonds. Étant donné que les coûts administratifs sont généralement calculés par rapport au total des engagements de prêt, les allocations budgétaires par projet peuvent augmenter parallèlement au montant des prêts sans entraîner pour autant un accroissement de la part de ces coûts. L'augmentation du montant des prêts par projet aidera aussi le FIDA dans la mise en œuvre de son programme de transposition à plus grande échelle⁴⁴.

Inscrire la transposition à plus grande échelle parmi les valeurs fondamentales du FIDA

Hartmann et Linn (2007) ont conclu, au terme de leur étude, que la transposition à plus grande échelle était en définitive une question tenant aux valeurs et aux mentalités de ceux qui sont engagés dans des activités de développement et d'aide au développement. Le FIDA a fait un énoncé concis et convaincant de ses valeurs fondamentales. Il y est fait explicitement mention de l'"innovation"⁴⁵. Cet énoncé est ainsi le reflet des résultats obtenus ces dernières années par le FIDA, qui est parvenu à changer les mentalités de son personnel, désormais fermement concentré sur l'innovation. Un pas en avant, modeste mais utile, serait l'ajout d'une référence explicite à l'objectif de la transposition à plus grande échelle dans l'énoncé des valeurs fondamentales du FIDA. Mais, surtout, il faudrait que le Conseil d'administration et les gestionnaires du FIDA s'engagent sur la voie d'un changement radical de mentalité et d'orientation et en fassent part à tout le personnel du FIDA – et, à terme, à l'ensemble des partenaires du Fonds sur le terrain – afin que, pour chaque intervention soutenue par le FIDA et visant à réduire la pauvreté rurale, deux questions soient posées de façon systématique: "Cette intervention est-elle la transposition à plus grande échelle de l'une de nos expériences antérieures et/ou de celles d'autres entités?" et "Si cette intervention donne de bons résultats, faut-il la transposer à plus grande échelle et comment procéder?"

Conclusions

S'agissant des instruments opérationnels du FIDA, les principales conclusions et recommandations sont les suivantes:

- Le FIDA dispose des instruments opérationnels nécessaires pour pouvoir soutenir la transposition à plus grande échelle, mais ceux-ci doivent être adaptés et mis au service de ce programme de façon plus systématique. La réactivation du Mécanisme flexible de financement et la mise en place d'un guichet spécial pour l'octroi de dons à l'appui des initiatives de transposition à plus grande échelle sont des options qu'il conviendra d'étudier de manière plus approfondie.
- Le cofinancement est un mécanisme spécifiquement conçu pour promouvoir la mise en œuvre de programmes à une échelle plus large que les ressources propres du FIDA ne le permettraient, mais il doit soutenir des parcours de transposition à plus grande échelle et pas seulement des projets individuels.
- Le FIDA doit renforcer ses capacités de concertation sur les politiques et travailler avec des partenaires dotés de ces mêmes moyens.

S'agissant de la gestion des savoirs, les principales conclusions et recommandations sont les suivantes:

- La gestion des savoirs est un élément essentiel pour un changement d'échelle effectif; son rôle dans les activités opérationnelles doit être renforcé, en particulier à l'appui des travaux d'analyse, de la concertation sur les politiques et du renforcement des réseaux de connaissances du FIDA, encore peu développés.
- Le FIDA devrait procéder à un examen systématique de ses expériences thématiques et de pays afin d'en tirer des éclairages et des enseignements utiles pour la définition et la mise en œuvre de parcours de transposition à plus grande échelle.
- Sur la base de l'expérience acquise dans le domaine de la gestion des savoirs, le FIDA doit renforcer les capacités de formation du personnel et des contreparties pour favoriser l'intégration de la transposition à plus grande échelle aux stades de la conception et de l'exécution des programmes.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, les principales conclusions et recommandations sont les suivantes:

- Le passage du FIDA à une supervision directe et le renforcement de la présence du Fonds sur le terrain sont des changements importants qui favoriseront également la mise en œuvre du programme de transposition à plus grande échelle. D'autres améliorations relatives à la présence dans les pays, notamment le détachement des CPP, contribueront à augmenter les possibilités de transposition à plus grande échelle.
- Les mesures d'incitation au niveau du personnel et des gestionnaires sont fortement orientées vers l'innovation; il est nécessaire de rétablir l'équilibre en mettant davantage l'accent sur la transposition à plus grande échelle (y compris pour le personnel engagé à court terme et les consultants).
- Les CPP sont trop dispersés et les ressources dont ils disposent pour se concentrer sur la transposition à plus grande échelle sont limitées. Il est prioritaire de renforcer leurs capacités et de les détacher dans les pays.

S'agissant de la gestion des ressources financières, les principales conclusions et recommandations sont les suivantes:

- L'allocation de ressources financières aux programmes de pays qui assurent une véritable transposition à plus grande échelle permettra de renforcer les capacités et les incitations à cet égard.
- Les budgets administratifs de soutien aux programmes de pays devraient être structurés de façon similaire.
- Le FIDA devrait étudier la possibilité d'augmenter le montant moyen de ses projets pour assurer une efficacité et une efficacité accrues en matière de transposition à plus grande échelle, en particulier au regard des ressources administratives disponibles.

S'agissant de l'évolution des valeurs fondamentales du FIDA, les principales conclusions et recommandations sont les suivantes:

- Le FIDA doit réviser l'énoncé de ses valeurs fondamentales pour témoigner de l'orientation du Fonds vers la transposition à plus grande échelle.

CONCLUSIONS

La mission du FIDA est claire: aider les ruraux pauvres à se libérer de la pauvreté en apportant un soutien à des interventions novatrices et transposées à plus grande échelle. Jusqu'à présent, le FIDA a accordé davantage d'attention à l'innovation qu'au programme de transposition à plus grande échelle.

Alors que le FIDA entame un parcours de transposition à plus grande échelle visant à apporter une contribution utile à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement à travers la réduction de la pauvreté rurale, les messages fondamentaux du présent rapport peuvent fournir quelques repères utiles, à savoir:

- La transposition à plus grande échelle est un élément crucial de la mission du FIDA, tel qu'il ressort des évaluations indépendantes de ses interventions et compte tenu du rôle et de l'axe d'action futurs du Fonds en tant qu'institution financière internationale et organisme de l'ONU.
- Le FIDA sait comment mener à bien une transposition à plus grande échelle et l'a fait maintes fois avec succès. Le personnel et les gestionnaires du Fonds se sont efforcés d'intérioriser les concepts et les enjeux clés de ce processus, en phase avec l'avancement de la présente étude.
- La transposition à plus grande échelle doit cependant faire l'objet d'une attention accrue et plus explicite dans le cadre des activités opérationnelles du FIDA que cela n'a été le cas jusqu'à présent. Une approche plus systématique en amont est nécessaire pour que le Fonds puisse devenir une institution promotrice de changements à plus grande échelle.
- Faire du FIDA une institution promotrice de changements à plus grande échelle requiert une approche globale permettant de définir, au niveau de l'institution, une stratégie centrée sur la transposition à plus grande échelle; et d'importants changements doivent être apportés à ses processus opérationnels et aux pratiques adoptées au niveau de l'institution, y compris quant à ses instruments opérationnels, à la gestion des savoirs et à la gestion des

ressources humaines et financières.

- Le changement au niveau de l'institution est difficile mais possible. Ces dernières années, le FIDA a introduit avec succès de nombreux autres changements institutionnels importants. Le nouveau cadre stratégique du FIDA, actuellement en cours d'élaboration, guidera l'action du Fonds et les politiques opérationnelles connexes dans les prochaines années. Il offre aussi une occasion unique de corriger les déséquilibres signalés précédemment dans la triade innovation, gestion des savoirs et transposition à plus grande échelle.
- Dans la gestion de ce changement institutionnel, certains risques doivent cependant être évités:
 - créer un nouveau "mantra";
 - oublier que la transposition à plus grande échelle est un moyen pour parvenir à une fin, et non pas une fin en soi;
 - mettre en place des processus excessivement lourds; et
 - favoriser une trop grande dispersion des ressources humaines du FIDA.
- S'agissant de la conception et de la mise en œuvre du programme de transposition à plus grande échelle du FIDA, il est donc essentiel de faire en sorte que les messages soient bien ciblés et que les processus restent simples.
- L'essentiel est de soutenir l'évolution des mentalités du personnel du FIDA, des gestionnaires et du Conseil d'administration quant à leur définition du succès, en tenant compte des préoccupations de longue date au regard de la durabilité: le succès n'est pas seulement l'incidence positive, mais limitée, d'un projet individuel; le succès est la mise en œuvre d'un parcours de transposition à plus grande échelle qui, à terme, permette de réduire de manière substantielle la pauvreté rurale.

RÉFÉRENCES

- Banque africaine de développement et FIDA (2009), "L'agriculture africaine: vers des partenariats ciblés – Évaluation conjointe des politiques et activités menées en Afrique par la Banque africaine de développement et le Fonds international de développement agricole dans le domaine de l'agriculture et du développement rural", rapport final du Département de l'évaluation des opérations de la Banque africaine de développement et du Bureau de l'évaluation du Fonds international de développement agricole, décembre.
- Ashkenas, Ronald N. (2010), "Simply Effective: How to Cut Through Complexity in Your Organization and Get Things Done", Cambridge: Harvard Business Press.
- Elhaut, Thomas (2004), "Scaling-up Local Institutions for Policy Change", document technique élaboré par le FIDA à l'occasion de la Conférence de Shanghai sur la réduction de la pauvreté – The Global Exchange and Learning Process for Scaling-up Success and the Shanghai Conference on Reducing Poverty. Sustaining Growth: What Works and What Doesn't, and Why? –, 25-27 mai 2004, Rome.
- FAO/FIDA (2001), "The Global Cassava Development Strategy and Implementation Plan", volume 1 des actes du Forum de validation de la stratégie mondiale de développement pour le manioc, Rome, 26-28 avril.
- Hartmann, Arntraud et Johannes Linn (2008), "Scaling Up: A Framework and Lessons for Development Effectiveness from Literature and Practice", Wolfensohn Center Working Paper n° 4.
- Hossain, Mahabub (1988), "Credit for Alleviation of Rural Poverty: The Grameen Bank in Bangladesh", IFPRI.
- IDA (2010a), "The Demand for IDA16 Resources and the Strategy for their Effective Use", Département de la mobilisation des ressources, mai.
- IDA (2010b), "Setting the Agenda for IDA16", Département de la mobilisation des ressources, février.
- FIDA (1977), "Accord portant création du Fonds international de développement agricole", Rome.
- FIDA (1998a), "Principes et critères en matière de prêts", Rome.
- FIDA (1998b), "Mécanisme flexible de financement", Rome.
- FIDA (2005), "Results and Impact Management System, Practical Guidance for Impact Surveys", ébauche, janvier, Rome.
- FIDA (2006a), "Directives du FIDA pour la préparation et la mise en œuvre d'un programme d'options stratégiques pour le pays axé sur les résultats", Rome.
- FIDA (2006b), "Directives concernant l'achèvement des projets", Rome.
- FIDA (2007a), "Cadre stratégique 2007-2010", Rome.
- FIDA (2007b), "Stratégie du FIDA en matière d'innovation", Rome.
- FIDA (2007c), "Supervision and Implementation Support of Projects and Programmes Funded from IFAD Loans and Grants", Rome.
- FIDA (2008), "Enhancing the Quality of COSOPs: Guidelines for the New Internal Review Process for COSOPs", Rome.
- FIDA (2009a), "Réponse du FIDA au changement climatique par le soutien à l'adaptation et aux mesures

qui s'y rapportent: Résumé", Rome.

FIDA (2009b), "Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement", rapport EB 2009/98/R.10/Rev.1, 15 décembre, Rome.

FIDA (2009c), "Guidelines for Portfolio Review", Rome.

FIDA (2010a), "Gestion des ressources naturelles en Afrique subsaharienne – succès, défis et perspectives", Rome.

FIDA (2010b), "The Potential for Scale and Sustainability in Weather Index Insurance for Agriculture and Rural Livelihoods", Rome.

Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (2010), "Évaluation au niveau de l'institution de la capacité du FIDA à promouvoir l'innovation et l'application à plus grande échelle", Rome.

Bureau de l'évaluation du FIDA (2005a), "Rapport de l'Évaluation externe indépendante du Fonds international de développement agricole", Rome.

Bureau de l'évaluation du FIDA (2005b), "Organic Agriculture and Poverty Reduction in Asia: China and India Focus", Rome.

Bureau de l'évaluation du FIDA (2009a), "Country Programme Evaluation. Draft Final Report. Republic of India", Rome.

Bureau de l'évaluation du FIDA (2009b), "Country Programme Evaluation. Federal Republic of Nigeria", Rome.

Bureau de l'évaluation du FIDA (2009c), "Country Programme Evaluation. Republic of The Sudan", Rome.

Bureau de l'évaluation du FIDA (2009d), "Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA évaluées en 2008", Rome.

Kharas, Homi (2007), "Trends and Issues in Development Aid

System", Wolfensohn Center for Development Working Paper n° 1, Brookings, novembre.

Linn, Johannes (2010), "How the G20 Can Break the Stalemate in the Reform of the Multilateral Development System", à paraître.

Massler, B. (2004), "Innovative Strategies for Reducing Poverty in the Southern Highlands of Peru, Scaling-Up Poverty Reduction", Banque mondiale: A Global Learning Process and Conference, Shanghai, mai.

Spielman, David J. et Rajul Pandya-Lorch (2009), "Millions Fed: Proven Successes in Agricultural Development", Washington, DC: IFPRI Research Report 65, février.

Schaffer, Robert H. et Ron N. Ashkenas (2005), "Rapid Results", San Francisco: Jossey-Bass.

Zinnes, Clifford (2009), "Tournament Approaches to Policy Reform", Washington, DC: Brookings Institution Press.

NOTES

1. Pour des informations pertinentes sur les tendances de l'aide au développement, voir Kharas (2007), IDA (2010b).

2. Voir Hartmann et Linn (2007) pour des exemples relatifs à divers secteurs et Spielman et Pandya-Lorch (2009) pour ce qui concerne le développement agricole et rural.

3. La situation est d'autant plus grave que l'échelle des projets d'aide publique a diminué, tandis que leur nombre a rapidement augmenté ces dernières années. Le montant moyen des projets est aujourd'hui inférieur à 100 000 USD (Linn 2010).

4. 1983 a été l'année de l'établissement officiel de la Banque Grameen. Pour des informations concernant les premières années de la Banque Grameen et la documentation relative à l'action du FIDA, voir Hossain (1988). Les chiffres cités dans le texte sont repris du tableau 42, p. 71.

5. Voir Elhaut (2004), Massler (2004).

6. L'évaluation de la capacité du FIDA à promouvoir l'innovation et l'application à plus grande échelle s'est largement superposée dans le temps au présent examen des processus de transposition à plus grande échelle. Alors que la première évaluation portait principalement sur l'innovation, la transposition à plus grande échelle a été le principal objet du présent examen. Cet examen, auquel Johannes Linn a participé en qualité de conseiller principal, a pris appui dans une large mesure sur les résultats de l'évaluation et sur ceux de l'enquête auprès du personnel réalisée par le Bureau de l'évaluation. Les deux exercices ont donc été hautement complémentaires et mutuellement profitables.

7. Voir Schaffer et Ashkenas (2005).

8. Barbara Massler a mené à bien l'étude de cas du Pérou.

9. Les évaluations portant sur des projets individuels font état d'interventions largement couronnées de succès. L'évaluation globale du programme de pays effectuée en 2005 dans le cadre de l'Évaluation externe indépendante du FIDA a porté un jugement favorable sur l'expérience de transposition à plus grande échelle menée dans le cadre du programme de pays du Pérou (Bureau de l'évaluation du FIDA, 2005a). Un rapport établi pour la Conférence de Shanghai de 2004 sur la transposition à plus grande échelle a également reconnu les résultats positifs de l'expérience du FIDA à cet égard au Pérou (Massler 2004).

10. Ces définitions changeantes correspondent aux différentes priorités des approches. Au Pérou et en Amérique latine, le terme "*campesino*" revêt une connotation différente de celui de "petit paysan", car il renvoie à une stratégie de subsistance plus globale que l'activité agricole pure d'un petit paysan. La catégorisation des populations tient compte du fait que les groupes cibles ne sont pas de simples bénéficiaires, mais aussi des individus et des familles dotés de droits et d'obligations.

11. Arntraud Hartmann a mené à bien l'étude de cas de la République de Moldova.

12. Bureau de l'évaluation du FIDA (2009a).

13. *Ibid.*, par. 64, 66.

14. Bureau de l'évaluation du FIDA (2009b), p. 18.

15. Parmi les mesures correctives adoptées à la suite de l'EPP, on peut notamment indiquer l'ouverture récente d'un bureau de pays au Nigéria et quelques références à la transposition à plus grande échelle dans le COSOP 2010-2014 pour le Nigéria.

16. Bureau de l'évaluation du FIDA (2009c), p. xvi.
17. *Ibid.*, p. xvii-xviii.
18. Ces exemples sont tirés du rapport de l'examen interne des activités du FIDA dans le domaine de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, dont il est question plus haut.
19. Le Président du FIDA, Kanayo Nwanze, a abordé cette question dans le cadre de discours prononcés à Chatham House, à Londres, le 2 novembre 2009; lors de la conférence générale de l'ONUDI, le 7 décembre 2009; et à l'occasion de la Conférence de haut niveau pour le développement de l'agribusiness et des agro-industries en Afrique, tenue à Abuja (Nigéria) le 10 mars 2010 (<http://www.ifad.org/events/op/index.htm>). Le Vice-Président adjoint, Kevin Cleaver, a soulevé la question des chaînes de valeur dans son intervention devant le Conseil d'administration du FIDA, les 14 et 15 septembre, à Rome. Enfin, le FIDA a présenté, dans le cadre de l'atelier de l'OMC sur l'aide pour le commerce et l'agriculture, tenu le 17 mars 2010, un exposé sur l'intégration des petits exploitants agricoles dans les marchés agricoles et les enseignements tirés de l'expérience du FIDA dans ce domaine.
20. <http://www.ifad.org/events/op/2010/unido.htm>.
21. Cheikh Sourang a résumé l'expérience acquise par le FIDA dans les années 1980 et 1990, dans son discours sur la transposition à plus grande échelle de la stratégie mondiale pour le développement du manioc, prononcé à l'occasion du Forum de validation de la stratégie mondiale pour le développement du manioc, tenu à Rome du 26 au 28 avril 2000 (voir FAO/FIDA [2001], p. 50). Fondée sur l'expérience acquise dans les années 1980 et 1990, la stratégie mondiale de développement du manioc a été mise au point par une alliance multi-parties prenantes en 2000 (FIDA, FAO, CIAT, IITA, CIRAD, NRI et autres) pour jeter les bases d'une transposition à plus grande échelle du développement de la chaîne de valeur du manioc. Malheureusement, il semble que cette stratégie n'ait pas fait l'objet d'une mise en œuvre systématique depuis lors.
22. Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (2010).
23. *Ibid.*, résumé, p. 29.
24. *Ibid.*, résumé, par. 125.
25. La plupart des COSOP couvrent une période de sept ans. Tous les pays ne sont pas tenus d'élaborer un COSOP. Ceux qui bénéficient d'allocations minimales au titre du SAFP ou ceux qui ont un programme de pays de faible envergure en sont dispensés. Environ 30% des projets du FIDA sont ainsi exemptés d'obligations à ce titre.
26. Des inquiétudes au regard de la transposition à plus grande échelle ont été systématiquement exprimées par la direction du FIDA, dans le cadre de l'examen des COSOP, par l'intermédiaire du Comité chargé des stratégies opérationnelles et de l'orientation des politiques (CSO) en 2009-2010. Ces soucis apparaissent dans les documents pertinents du CSO et les procès-verbaux du Comité et ressortent dans une certaine mesure des versions révisées des COSOP présentées, pour examen, au Conseil d'administration. Il sera important, toutefois, d'apprécier en temps utile la suite qui leur sera donnée dans le cadre de la mise en œuvre des programmes de pays, tel qu'il ressortira des prochains examens annuels des COSOP, des examens du portefeuille de projets et des rapports de l'examen à mi-parcours.
27. Ce point est également abordé dans le rapport sur l'évaluation de la Stratégie du FIDA en matière d'innovation (Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA 2010).
28. Voir Ashkenaz (2010).
29. L'ajout de fonds est un moyen utilisé essentiellement vers la fin d'une période de reconstitution lorsque le FIDA doit employer ses ressources sous peine de perte.
30. Le document d'orientation relatif au MFF décrit cet instrument comme suit: "Les principaux aspects de l'instrument MFF sont notamment les suivants: des périodes de prêt plus longues (de 10 à 12 ans contre 5 à 6 habituellement); une présentation très précise des

objectifs de développement à long terme; une conception progressive et itérative des projets tout au long de la période de décaissement du prêt pour permettre plus de souplesse dans la répartition et la planification des ressources; une conception détaillée du cycle initial des activités du projet, comprenant un ensemble de conditions préalables clairement définies, ou «déclencheurs», qui permettront d'embrayer sur les cycles ultérieurs; et un rôle renforcé du S&E afin que les projets ne perdent pas le cap de leurs objectifs à court et à long terme. L'approbation de l'enveloppe de prêt initiale, des objectifs des projets et de leurs démarches techniques incombera au Conseil d'administration, mais la décision de passer ou non aux cycles suivants sera prise par la direction du FIDA." (FIDA, 1998, p. 1.)

31. Les donateurs fournissent souvent un soutien budgétaire sectoriel ciblé dans le cadre d'"approches sectorielles"; cependant, ces approches peuvent également être conçues de manière à faire intervenir des donateurs qui ne fournissent pas d'aide budgétaire, ce qui permet au FIDA d'y participer le cas échéant (voir également la section suivante).

32. FIDA, "Politique révisée du FIDA en matière de dons", présentation PowerPoint effectuée lors du séminaire informel du Conseil d'administration tenu le 10 septembre 2009.

33. Voir par exemple, FIDA, "Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement", EB 2009/98/R.10/Rev.1, 15 décembre 2009; FIDA, "Portfolio Performance Report" (Rapport sur la performance du portefeuille) de la Division Afrique de l'Ouest et du Centre, juillet 2007 - juin 2008.

34. FIDA, RARI 2009; FIDA, RARI 2008; FIDA, "Portfolio Performance Report" (Rapport sur la performance du portefeuille) de la Division Afrique de l'Ouest et du Centre, juillet 2007 - juin 2008. Le fait que le FIDA soit prêt à adopter les processus et les normes fiduciaires de ses partenaires de cofinancement constitue un facteur positif important.

35. Le FIDA a participé à quatre approches sectorielles dans les pays suivants: République-Unie de Tanzanie, Mozambique, Ouganda et Rwanda. Le Fonds souhaitait également participer à une approche sectorielle au Nicaragua, qui ne s'est toutefois pas concrétisée. Pour l'avenir, le FIDA prévoit d'autres approches sectorielles agricoles au Kenya et, éventuellement, au Malawi et en Zambie.

36. FIDA, "Portfolio Performance Mid-Year Review" (Examen à mi-parcours de la performance du portefeuille) de la Division Afrique orientale et australe, par. 201, juillet 2009.

37. FIDA, RARI 2009; FIDA, RARI 2008.

38. FIDA, RARI 2009, p. 71.

39. FIDA, "Stratégie du FIDA en matière de gestion des savoirs", septembre 2007, p. 18.

40. *Ibid.*, p. 27.

41. FIDA, "Politique en matière de supervision et d'appui à l'exécution", Rome, septembre 2007, p. 6.

42. BafD-FIDA, "L'agriculture africaine: vers des partenariats ciblés – Évaluation conjointe des politiques et activités menées en Afrique par la Banque africaine de développement et le Fonds international de développement agricole dans le domaine de l'agriculture et du développement rural", 1^{er} décembre 2009, p. 90.

43. *Ibid.*, p. 90.

44. Un fonctionnaire d'une division régionale a fait observer que les méthodes de gestion requises pour des prêts et des projets de plus grande ampleur peuvent être différentes de celles qui sont appliquées aux prêts relativement peu élevés généralement accordés par le FIDA. Cet aspect devra être suivi de près.

45. FIDA, "IFAD's core values" (Les valeurs fondamentales du FIDA), <http://www.ifad.org/governance/values/index.htm>.



Les opinions exprimées dans le présent document ne reflètent pas nécessairement la position officielle de la Brookings Institution, de son conseil d'administration ou des membres du conseil consultatif.

© 2010 The Brookings Institution

ISSN: 1939-9383

1775 Massachusetts Avenue, NW
Washington, DC 20036
202-797-6000
www.brookings.edu/global