

TRÉSOR
DIRECTION GÉNÉRALE

RAPPORT



*Dotations de la France au Fonds international
de développement agricole*



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DES FINANCES
ET DES COMPTES
PUBLICS

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE
ET DU NUMÉRIQUE

TRÉSOR

DIRECTION GÉNÉRALE

ÉVALUATION DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT 2011

Sommaire

Avant-propos	7
Partie 1. Dotations de la France au Fida	9
Synthèse	11
1. Promotion des objectifs français en matière de développement agricole et rural	12
2. Augmentation de la mobilisation en faveur du développement agricole et rural	13
3. Le renforcement de l'influence et de la visibilité de l'aide française dans le développement agricole et rural	15
4. Recommandations	16
Rapport	24
1. Introduction	24
2. Le contexte	25
3. Promotion des objectifs français en matière de développement agricole et rural	31
4. Augmentation de la mobilisation en faveur du développement agricole et rural	46

5. Renforcement de l'influence et de la visibilité de l'aide française dans le développement agricole et rural	66
6. Conclusion générale	77
7. Propositions	78
8. Annexes	87
Partie 2. Pilotage de l'évaluation	105
1. Composition du comité de pilotage	105
2. Termes de référence	105

Avertissement

Les évaluations publiées par le ministère des Finances et des Comptes publics ont pour objectif de rendre compte des activités d'aide au développement avec impartialité et d'améliorer leur efficacité. Ces évaluations sont conduites conformément aux principes du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique et dans le respect de la Charte de la Société française d'évaluation. Les appréciations, observations et recommandations exprimées dans la présente évaluation le sont sous la seule responsabilité des consultants qui l'ont réalisée et ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel du ministère.

Avant-propos

La direction générale du Trésor a initié en 2011 une évaluation des dotations de la France au Fonds international de développement agricole (Fida). Intervenant en amont de la 9^{ème} reconstitution des ressources du fonds (2012-2014), cet exercice s'inscrit dans la politique générale du Trésor visant à évaluer les dotations de la France aux institutions multilatérales avant leur reconstitution.

Lors de la dernière reconstitution du Fida en 2009, la France était au 11^{ème} rang des contributeurs avec une dotation supérieure à 50 millions de dollars (35 millions d'euros). La France qui est un partenaire opérationnel du Fida sur le terrain, avec l'Agence française de développement (AFD), mène également une politique de cofinancements.

L'évaluation visait à identifier la cohérence et la pertinence de l'action de la France par sa contribution au Fida au regard de sa propre politique d'aide au développement (analyse des priorités géographiques, sectorielles et thématiques). L'évaluation s'intéressait également à la visibilité et l'influence de la France au sein du Fida, à la qualité de la coopération opérationnelle entre la France et le Fida et à l'efficacité du Fida par rapport aux objectifs français. L'évaluation avait enfin pour objet de proposer des pistes pour le positionnement de la France lors de la 9^{ème} reconstitution du Fida.

Cette évaluation a été confiée par appel d'offres au cabinet Iram, sous l'égide d'un comité de pilotage pluridisciplinaire composé de représentants des différentes administrations, des agences concernées et d'organismes compétents (ministère de l'Économie et des Finances, ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Agriculture, Agence française de développement, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement - Cirad).

L'évaluation a dressé un bilan positif du partenariat entre la France et le Fida, qui partagent une vision commune sur le rôle de l'agriculture paysanne dans le développement et l'enjeu de la lutte contre la pauvreté en zone rurale. Les missions et les stratégies du Fida correspondent aux objectifs globaux de l'aide française ; elles apparaissent complémentaires dans leur ciblage géographique et leurs modalités financières d'intervention. Bien qu'elle ne soit plus qu'au 11^{ème} rang dans la dernière reconstitution, la France a conservé le pouvoir d'influence d'un contributeur majeur du fait de l'importance historique de son soutien au Fida avec en outre une présence significative de personnel français au sein de l'institution et une co-production intellectuelle fructueuse.

L'évaluation souligne toutefois que le partenariat entre la France et le Fida est resté limité. Le dispositif institutionnel de représentation de la France auprès du Fida à Rome est jugé insuffisant et ne permet pas de poursuivre activement le développement de collaborations. Les cofinancements sont restés globalement limités, du fait notamment de différences de procédures entre la France et le Fida. Par ailleurs, le fonds supplémentaire mis en place par la France en 2004 est peu important et peu utilisé. Le recours à l'expertise française est jugé onéreux, même si sa qualité est reconnue. Enfin, plusieurs facteurs limitent les contributions de la France aux orientations du Fida : la faiblesse des moyens humains consacrés à sa gouvernance, en particulier à la représentation permanente à Rome, le cloisonnement et l'absence de processus de concertation des institutions françaises concernées.

Plusieurs pistes sont proposées en vue de développer le partenariat entre la France et le Fida, notamment, l'augmentation des cofinancements grâce à des adaptations des modalités opérationnelles de coopération avec le Fida, la mise en place d'un fonds supplémentaire français auprès du Fida, d'un montant de 3 à 5 millions d'euros, permettant d'augmenter l'effet de levier de l'aide française dans le domaine du Fida et de faciliter la mobilisation de l'expertise française. Enfin, il serait opportun de promouvoir les affectations de personnel français au Fida et de renforcer l'efficacité du dispositif français de représentation auprès du Fida, en particulier à la représentation permanente à Rome.

L'évaluation recommande enfin une augmentation de la contribution française au Fida de 12 millions d'euros pour assurer que la France conserve une influence certaine dans les orientations stratégiques du fonds.

Michel Vernières

Professeur émérite d'économie politique
Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Président du comité de pilotage

Dotations de la France au Fida

Évaluation réalisée par Iram

Équipe d'évaluation

Pierre Baris, chef de mission

Raphaël Beaujeu

Agnès Deshormes

Nicolas Gergely

Rapport remis en octobre 2011



Synthèse

Cette évaluation porte sur toutes les dimensions du partenariat de la France au Fonds international de développement agricole (Fida), à la fois les contributions financières mais aussi l'assistance technique, la production intellectuelle, la participation à la gouvernance, les cofinancements... principalement sur la période 2004-2010. Pendant cette période la participation française aux reconstitutions du Fida a été de 74 millions d'euros (Fida 6 : 15 millions, Fida 7 : 24 millions, et Fida 8 : 35 millions) auxquels s'ajoutent la dotation de 0,5 million d'euros en 2004 au fonds supplémentaire français placé au Fida et une participation de 39 millions d'euros de la France dans les projets cofinancés par la France et le Fida. Cette étude n'a pas pour objet d'évaluer l'efficacité du Fida en tant que tel, mais plutôt d'apprécier le partenariat entre la France et le Fida dans toutes ses dimensions. L'évaluation de ces éléments est organisée autour des trois objectifs globaux¹ du partenariat soit : en premier lieu la promotion des objectifs de la France dans le domaine du développement agricole et rural ; en deuxième lieu l'augmentation de la mobilisation de l'aide en faveur du développement agricole ; et en troisième lieu le renforcement de l'influence et de la visibilité de l'aide française dans le développement agricole et rural.

Le Fida et la France, deux contributeurs majeurs au secteur agricole et à la sécurité alimentaire. L'année 2010 est marquée par une forte augmentation de l'activité du Fida avec l'approbation de 33 projets et programmes, et des engagements de 0,8 milliard de dollars de prêts et dons. L'encours de prêts s'est accru de 23,7 % depuis 2008, après l'excellente dernière reconstitution (2010-2012) de 1,2 milliard de dollars soit + 67 % par rapport à la précédente. A ces ressources propres, le Fida ajoute, pour mettre en valeur son effet de levier, 0,7 milliard de dollars de cofinancements provenant des bailleurs multi et bilatéraux et 0,9 milliard de dollars de la contrepartie des pays bénéficiaires, soit un volume d'activités de près de 2,5 milliards de dollars pour l'année 2010. De plus, les volumes de fonds supplémentaires accordés au Fida par les bi et multilatéraux ont fortement augmenté depuis la crise de 2007-08, pour atteindre 80 millions de dollars en 2009.

Depuis la crise de 2008, la France s'est aussi fortement engagée dans la sécurité alimentaire avec le Partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire, une participation active à la réforme du CSA², la mise en

œuvre du HLPE³ et l'appui à la coordination des « trois romaines »⁴. De plus dans le cadre de l'initiative de L'Aquila pour la sécurité alimentaire, la France s'est engagée à une contribution supplémentaire dans ce secteur de 1,5 milliard d'euros sur la période 2009-2011. Selon le comité d'aide au développement (Cad) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), la contribution bilatérale de la France au secteur agricole est depuis 2007 à peu près la même que celle du Fida. Néanmoins, il faut savoir que cette augmentation est liée principalement à la prise en compte du coût des institutions de recherche⁵. Toujours est-il que le Fida était en 2009 le 5^{ème} contributeur au secteur agricole, juste devant la France.

Une contribution de la France au Fida en baisse relative. Bien que la contribution de la France en 2009 lors de la dernière reconstitution du Fida ait dépassé les 50 millions de dollars (35 millions d'euros, soit une augmentation de 70 % par rapport à la contribution antérieure), la France n'est qu'au 11^{ème} rang des contributeurs, alors qu'elle était un contributeur majeur du Fida (4^{ème} rang) dans les années 90⁶. De plus, contrairement à la plupart des principaux contributeurs, la France n'a pas accordé de financements supplémentaires conséquents au Fida⁷.

Malgré cette récente augmentation de la contribution de la France au Fida qui fait suite à l'amélioration des résultats opérationnels du Fida, ainsi qu'à l'implication de la France dans la sécurité alimentaire et l'agriculture, la contribution française au Fida est en baisse relative par rapport à celle qu'elle accorde aux autres organisations multilatérales. Alors que la France a fortement augmenté sa contribution aux multilatéraux, qui est passée de 25 % dans les années 80 à 45 % de son aide publique au développement (APD) en 2009, celle destinée au Fida est faible et même en diminution en poids relatif (le Fida recevait 2,5 % de l'aide multilatérale de la France en 1980 mais moins de 0,3 % en 2009).

En conclusion, bien que le développement agricole soit une priorité de la France, et le Fida un intervenant majeur

1 Tels que les a reconstitués la mission d'évaluation à partir des textes de stratégie de développement de la France.

2 Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) est la plus importante plate-forme intergouvernementale et internationale dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la nutrition.

3 Le Groupe d'experts de haut niveau (HLPE) sur la sécurité alimentaire et la nutrition a été créé dans le cadre de la réforme de la gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire pour conseiller le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA).

4 Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Fida, Programme alimentaire mondial (Pam).

5 La recherche dans le secteur agricole est déclarée dans l'aide publique au développement (APD) de la France pour 500 millions de dollars en 2007, 300 en 2008 et 180 en 2009).

6 La France était aussi le 2^{ème} contributeur avec 41 millions de dollars, au SPA (Special Programme for sub-Saharan Africa 1986 1995) initié par le Fida.

7 En 2004 un petit fonds supplémentaire (0,8 million de dollars) financé sur le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) a contribué à l'expérience décevante pour le Fida du « projet d'appui à l'agriculture africaine » alors que les autres donateurs ont accordé des fonds supplémentaires de l'ordre de 5 à 7 millions.

dans ce secteur, la contribution de la France au Fida reste nettement inférieure aux contributions qu'elle accorde aux autres acteurs multilatéraux (en proportion de leurs interventions dans le secteur agricole).

1. Promotion des objectifs français en matière de développement agricole et rural

Des politiques et approches convergentes. La France et le Fida partagent une vision commune sur le rôle central de l'agriculture paysanne pour parvenir à une croissance équitable, créatrice de revenus et d'emplois pour les ruraux pauvres. Les missions et les stratégies du Fida correspondent aux objectifs globaux de l'aide française⁸. En effet le Fida joue un rôle de premier plan dans la lutte contre l'extrême pauvreté particulièrement en zone rurale. Par la prise en compte des enjeux environnementaux dans ses actions de développement, le Fida contribue aussi à la préservation des biens publics mondiaux. Les stratégies du Fida sont très proches de celles de l'aide française (notamment de l'AFD), même si certains thèmes (politiques agricoles, intégration des marchés agricoles régionaux, volatilité des prix, transformation et agro-entreprise) sont plus accentués dans les stratégies françaises. Enfin des grands thèmes qui vont façonner les agricultures de demain (biodiversité, biotechnologies, changement climatique, agrocarburants...) devraient être approfondis conjointement par les deux institutions pour partager une vision commune de l'agriculture future.

Des allocations géographiques complémentaires. On retrouve cette combinaison de convergences et de complémentarités en ce qui concerne la distribution géographique des ressources, en dépit de systèmes différents d'allocation des ressources (celui du Fida basé sur une formule applicable à tous les pays, celui de l'Agence française de développement - AFD plus flexible au sein des grandes catégories de pays bénéficiaires fixées par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement - Cicid). La convergence est forte puisque le Fida concentre plus de 40 % de ses engagements sur l'Afrique sub-saharienne, ce qui va dans le sens des objectifs de l'aide française. À l'intérieur de l'Afrique sub-saharienne, le

Fida, du fait de ses règles d'allocation budgétaire, répartit ses engagements de façon plus homogène que la France entre les différents ensembles sous-régionaux ; il est donc complémentaire par rapport aux aides de la France, plus concentrées sur l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale.

La convergence est forte vis-à-vis des pays en crise ou en sortie de crise (pays faisant l'objet d'une attention particulière de la stratégie française), où l'APD apportée par le Fida dans le secteur du développement agricole et rural est même plus importante que celle de la France. La principale divergence dans les allocations de ressources concerne les pays émergents, auxquels le Fida consacre près de 20 % de son aide, alors que la France souhaite limiter ses concours sur fonds publics à la préservation des biens publics mondiaux. La part des ressources allouées par le Fida à ces pays fait l'objet d'un débat au sein de l'institution, qui n'est pas tranché.

Sur la spécificité et l'efficacité du Fida. Bien que l'on ne dispose pas d'études comparatives sur les interventions des organisations multilatérales dans le domaine de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, le Fida semble cumuler plusieurs avantages (ciblage des pauvres, participation des organisations de producteurs, longue durée des projets, exécution nationale, forums paysans...) qui lui sont propres et qui ont de forts effets de levier dans le secteur. Le Fida occupe dans le secteur une place d'autant plus indispensable depuis que la sécurité alimentaire est redevenue une des grandes priorités de la communauté internationale, suite à la crise alimentaire de 2008. Il joue également un rôle unique de plaidoyer en faveur de l'agriculture paysanne et d'une croissance rurale équitable dans les enceintes internationales et jouit d'une légitimité internationale que lui confèrent tant son statut d'organisation multilatérale que la composition de son conseil d'administration qui comprend à la fois des pays du Nord et du Sud. La spécificité du mandat du Fida et sa raison d'être sont donc unanimement reconnues.

Les différentes évaluations montrent que les réformes entreprises par le Fida suite à l'évaluation critique de 2005 ont permis de pallier de nombreuses faiblesses organisationnelles et opérationnelles de l'institution, dont l'efficacité globale est désormais jugée satisfaisante voire très satisfaisante. Les évaluations convergent cependant aussi quant aux points faibles qui restent encore à améliorer (gestion du personnel, importance des coûts administratifs, lenteur de décaissement, gestion des savoirs). Au total, les performances actuelles du Fida apparaissent, ainsi que le souligne l'évaluation DfID, pratiquement à jeu égal avec celles de la Banque mondiale. Le caractère plus critique de l'évaluation conjointe Fida/BAfD⁹ tient au contexte particulière-

8 Telles que définies dans le document cadre « coopération et développement : une vision française » (2010) mais aussi du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) « Agriculture et Sécurité alimentaire » de 2005, les décisions du Cicid de 2009, les recommandations de la Revue générale des politiques publiques (RGPP) 2010, le partenariat mondial sur la sécurité alimentaire de 2010, le Cadre d'Intervention Sectoriel Développement rural 2010-2012 de l'AFD.

9 Banque africaine de développement

ment difficile du développement agricole et rural en Afrique, domaine dans lesquels il n'est pas démontré que les autres institutions ont de meilleurs résultats.

Sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par le Fida. Le Fida a largement pris en compte dans sa stratégie d'intervention les objectifs de la Déclaration de Paris, et ses performances dans ce domaine sont plutôt supérieures à celles des bailleurs bilatéraux, dont la France. Des progrès restent toutefois à accomplir, comme pour les autres bailleurs et la plupart des pays bénéficiaires de l'aide, sur pratiquement tous les indicateurs pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par les signataires de la Déclaration. Des efforts particuliers sont à accomplir par le Fida en ce qui concerne notamment le calendrier de déboursement des prêts.

2. Augmentation de la mobilisation en faveur du développement agricole et rural

L'augmentation de la mobilisation en faveur du développement agricole et rural est un thème constant dans les positions défendues par la France depuis la crise de 2008. La France contribue-t-elle à cet objectif à travers son partenariat avec le Fida ?

La complémentarité des outils financiers. Tant le Fida que la France doivent se conformer aux règles de soutenabilité de la dette (qui exclut les aides sous forme de prêts aux pays en risque fort de surendettement et oblige à une forte concessionnalité des prêts pour les pays en risque modéré) et disposent d'une gamme d'outils comparables pour l'aide aux États (concours souverains). En revanche, le Fida peut plus facilement que la France mobiliser des dons grâce au mécanisme de soutenabilité multilatéral (HIPC initiative G8 – 2005). Il peut ainsi plus facilement que l'AFD (dont les ressources dons sont limitées par rapport aux ressources de marché) intervenir dans les pays en risque de surendettement.

La France a, en revanche, une plus grande flexibilité dans l'allocation de ses ressources que le Fida, qui procède à des allocations financières entre pays bénéficiaires sur la base d'une grille transparente mais rigide (*Performance-based Allocation System* - PBAS), prenant en compte les besoins des pays ainsi que leurs performances dans l'utilisation de l'aide, ce qui, d'ailleurs, constitue un handicap pour les pays les plus fragiles.

Ces caractéristiques différentes offrent des complémentarités ou des possibilités de collaboration mutuellement

intéressantes : ainsi, pour les pays africains très endettés¹⁰, l'intervention du Fida leur permet de bénéficier d'un volume d'aide à l'agriculture très supérieur à ce que la France pourrait leur consacrer sur dons ou sur ressources très concessionnelles, ce qui concourt aux objectifs français de concentration de l'aide sur l'Afrique sub-saharienne. Dans les pays à revenu intermédiaire, la flexibilité de l'allocation de l'aide de l'AFD peut utilement permettre au Fida, lorsqu'il est limité par ses règles d'allocation budgétaire, de compléter, à travers des cofinancements, le financement de ses projets. Une telle coopération est également intéressante pour l'AFD, qui peut ainsi accroître son portefeuille de prêts non ou faiblement concessionnels et accroître ainsi l'effet de levier de ses ressources budgétaires.

Des projets de longue durée. Le Fida dispose, en outre, grâce à sa possibilité de financer des projets sur une longue durée (la durée moyenne des projets étant de 8 ans), d'un avantage comparatif qui pourrait être exploité dans le cadre de coopérations (mais qui, inversement, peut se révéler un handicap pour monter des cofinancements).

L'appui au secteur privé. Une autre complémentarité potentielle particulièrement porteuse réside dans la gamme d'outils financiers d'appui au secteur privé (prêts non souverains plus ou moins concessionnels, garantie de prêts, prise de participation) dont dispose le groupe AFD, et qui permet d'intervenir directement en appui aux opérateurs privés sans endettier l'État. Le Fida, qui ne dispose pas de tels outils, pourrait utilement coordonner ses concours souverains avec des concours non souverains de l'AFD, par exemple pour la promotion de l'agriculture contractuelle ou l'intégration des filières d'amont en aval. Une telle complémentarité pourrait très utilement s'intégrer dans la stratégie d'appui au secteur privé sur laquelle travaille actuellement le Fida.

L'assistance technique internationale. La plus grande disponibilité de l'AFD à financer de l'assistance technique internationale dans ses projets (ce qui est très difficile dans les opérations financées par le Fida) constitue également une complémentarité potentielle entre les interventions des deux institutions, encore que cette disponibilité soit limitée de façon croissante par la rareté des ressources en dons de l'AFD, ces ressources tendant à devenir la seule forme de financement acceptée par les États emprunteurs pour le financement de l'assistance technique.

Les cofinancements. Les cofinancements¹¹ sont recherchés tant par le Fida que par la France, les deux parties y

10 Le Burkina, le Congo, la Côte d'Ivoire, la Gambie, la Guinée, la Guinée Bissau, Sao Tome et le Togo

11 La définition d'un programme ou projet cofinancé reste ambiguë et diffère selon les donateurs : même unité de gestion, normalisation des procédures, financements confondus, instruction concertée avec l'ensemble des partenaires.

voyant d'abord l'intérêt de pouvoir disposer d'un effet de levier et de démultiplier l'impact de leurs projets. Les cofinancements permettent également d'exploiter les différentes formes de complémentarité identifiées (articulation entre aide souveraine du Fida et concours non souverains de l'AFD, inclusion de l'assistance technique française en appui à des projets Fida, utilisation de la souplesse de programmation financière française en complément de projets Fida...) pour une plus grande efficacité de l'aide et une meilleure harmonisation.

Du côté du Fida, la volonté de développer les cofinancements s'est traduite par une augmentation du volume global des cofinancements¹² (hors contribution des pays bénéficiaires) dans un contexte difficile jusqu'en 2007 de diminution des financements au secteur agricole. Par contre, la part relative des cofinancements dans les projets du Fida a tendance à décroître ces 30 dernières années sauf ces quatre dernières années où elle augmente à nouveau¹³. Les cofinancements à l'initiative du Fida ont depuis les années 90 légèrement augmenté et sont aujourd'hui équivalents aux cofinancements à l'initiative d'autres financeurs. Dans ses cofinancements, le Fida privilégie les institutions multilatérales (80 % des cofinancements), avec lesquelles il partage des modes de fonctionnement souvent similaires. Parmi les cofinancements avec les bilatéraux, la France arrive en 2010 en 3^{ème} position, derrière la Belgique et les Pays Bas. La performance française par rapport aux autres membres de la liste A est donc très honorable, mais reste modeste en valeur absolue (5 millions de dollars en moyenne par an sur 30 ans), tant vis-à-vis des ambitions de l'AFD (qui place les cofinancements avec les multilatéraux comme un élément important de sa stratégie d'intervention) que des opportunités que laisse entrevoir l'analyse des complémentarités potentielles.

L'expérience passée montre que la concrétisation des opportunités de cofinancement passe par la qualité de la concertation et la connaissance réciproque des institutions (donc par l'amélioration du fonctionnement des outils d'une telle concertation), ainsi que notamment par le dialogue qui peut se nouer au niveau des chargés de projets dans les deux institutions¹⁴. À cet égard, la décision du Fida d'avoir des représentations dans les pays bénéficiaires devrait favoriser à l'avenir de tels dialogues et permettre une identification en amont des opportunités de cofinancement.

12 370 millions de dollars en 1980, 180 millions en 1990, 270 millions en 2000, 125 millions en 2005 mais 700 millions en 2010

13 49 % en 1980, 40 % en 1990, 40 % en 2000, 20 % en 2005 mais 47 % en 2010

14 Pour l'AFD, un cofinancement avec le Fida nécessite une coordination très en amont (évocation du partenariat dans le programme d'options stratégiques pour le pays (Cosop), démarrage de l'identification en même temps) et une bonne entente entre les chefs de projet ; cela demande une organisation rapprochée et des échanges réguliers entre les 2 institutions.

Du côté de l'AFD, si l'objectif d'accroissement des cofinancements, notamment avec le Fida, est clairement affirmé, il manque peut-être une approche systématique basée sur l'analyse des complémentarités potentielles, à laquelle la présente évaluation pourrait contribuer.

Au total, il existe une large palette de coopérations possibles entre les acteurs français de l'aide et le Fida, qui n'est, malgré le niveau très honorable de la coopération actuelle, que partiellement mise à profit par les deux parties.

Les accords de partenariat et leur mise en œuvre.

La France est l'un des trois pays qui ont établi un accord cadre de partenariat avec le Fida, ce qui témoigne d'une forte volonté partagée de renforcer les relations au-delà de la participation aux reconstitutions et à la gouvernance du fonds. Le premier accord de partenariat en 2004 entre la France et le Fida a été suivi de la mise en place d'un fonds supplémentaire français. Un deuxième accord, passé avec l'AFD en 2006, a facilité divers cofinancements, l'affectation de conseillers techniques français au Fida et le développement d'opérations conjointes de production intellectuelle, mais n'a pas été accompagné par un fonds supplémentaire. Globalement cependant, les résultats générés par les deux accords sont restés modestes, en dépit du potentiel de collaboration dérivant de stratégies à la fois convergentes et complémentaires. L'affectation d'un agent de l'AFD en 2009 à Rome a eu un effet mobilisateur et a permis de lancer un grand nombre d'initiatives nouvelles, mais la fermeture prématurée de ce poste a privé l'accord de partenariat d'une cheville ouvrière déterminante. S'il existe une volonté réelle de la part des deux institutions de développer le partenariat, l'intensité des collaborations est probablement freinée par une connaissance insuffisante de leurs instruments financiers et des procédures respectives, par la difficulté réelle d'harmoniser des modes d'intervention différents, ainsi que par la surcharge de travail des *country project managers* (CPM) qui sont les premiers initiateurs des opérations de cofinancement.

La légitimité internationale du Fida. En tant qu'institution multilatérale appartenant au système des Nations unies, le Fida dispose dans les enceintes internationales d'une légitimité pour parler au nom de l'intérêt général, ce que ne peut avoir un simple pays membre. Le Fida peut donc être particulièrement utile pour renforcer l'influence de la France et relayer les messages qu'elle souhaite faire passer, dans la mesure où le Fida et la France parviennent à s'accorder sur des positions communes. Dans ce cadre, la légitimité internationale du Fida a été déterminante pour lever des fonds provenant de bailleurs bi et multilatéraux pour le Fonds d'investissement pour l'agriculture en Afrique (AAF), fonds initié par la France.

3. Le renforcement de l'influence et de la visibilité de l'aide française dans le développement agricole et rural

La capacité d'influence de la France. L'influence de la France dans la gouvernance du Fida est incontestablement liée au niveau cumulé de la contribution française et surtout à son évolution sur le long terme. Grâce au soutien qu'elle a apporté au Fida à son démarrage, la France a pu conserver le pouvoir d'influence d'un contributeur majeur, bien qu'elle ne soit plus qu'au 11^{ème} rang dans la dernière reconstitution. Dans la configuration actuelle de la liste A, ce rang lui permet de maintenir son pouvoir d'influence actuel. Il en serait cependant autrement si le nombre de membres de la liste venait à croître de façon importante, ce qui risquerait à moyen terme de ne plus permettre à la France de siéger au conseil. Hormis ce risque, qui n'est pas immédiat, le niveau auquel la France participera à la prochaine reconstitution, ne modifiera sans doute pas considérablement le capital d'influence de la France, à condition qu'elle reste dans la moyenne des contributions de la tête du peloton des contributeurs.

Il convient en outre de remarquer que les contributions ordinaires ne sont pas le seul moyen dont disposent les pays membres pour peser dans l'institution. L'exemple de la Belgique et, celui plus récent de l'Espagne, avec leurs fonds dédiés, montrent que des contributions au titre de fonds supplémentaires (non pris en compte dans le calcul des droits de vote) peuvent aussi renforcer l'influence et la visibilité d'un pays membre au sein du Fida.

Une influence considérée comme bénéfique. L'influence française au sein de la gouvernance du Fida est considérée comme positive et bénéfique pour l'institution, aussi bien par la direction du Fida que par les principaux contributeurs. Elle a contribué aussi bien à l'amélioration de la gouvernance et de l'efficacité opérationnelle du Fida qu'à la prise en compte des grands enjeux de développement auxquels la France est attachée, comme l'appui au développement du secteur privé, les changements climatiques, les enjeux environnementaux et la priorité à l'Afrique sub-saharienne.

Des moyens d'influence sous-utilisés. La France ne mobilise sans doute pas tous les moyens qui lui permettraient de maximiser l'exploitation de son capital d'influence¹⁵ :

¹⁵ A noter que l'évaluation s'est déroulée à une époque sans doute exceptionnelle où le poste du Trésor à Rome chargé, entre autres, du suivi du Fida, n'était pas encore pourvu suite au départ de l'ancien titulaire.

faibles moyens humains consacrés à la participation à la gouvernance (par rapport à ceux mis en œuvre par les grands contributeurs), faible participation de la représentation permanente (RP) de la France à Rome auprès des trois institutions romaines à l'exercice de l'influence française au Fida, faible concertation entre le Trésor (qui détient la chaise d'administrateur) et les autres institutions françaises concernées (ministère des Affaires étrangères et européennes et AFD). La fin de la mission de l'agent détaché par l'AFD à Rome a incontestablement contribué à éloigner la RP française du Fida, et à amoindrir la capacité de la France à exercer son influence sur les grandes thématiques techniques débattues au Fida, et ce d'autant plus qu'il n'existe pas de mécanisme régulier de concertation en France entre acteurs français du développement sur le partenariat avec le Fida (parmi lesquels l'AFD).

Ceci réduit d'autant la capacité de la France à contribuer aux débats au sein du Fida, à exercer une influence sur la vie de l'institution et à favoriser le partenariat entre le Fida et les institutions françaises. Il apparaît possible, avec des moyens limités mais plus judicieusement coordonnés, d'améliorer sensiblement la situation à cet égard.

Forte représentation du personnel français au Fida.

Bien que la présence de nationaux français dans le personnel du Fida ne constitue pas *a priori* un facteur d'influence, on note que la France est plutôt bien représentée au sein du personnel du Fida, puisque la France est la 3^{ème} nationalité (5^{ème} pour les postes de professionnels), alors qu'elle n'est que 11^{ème} contributeur. Il n'y a en revanche aucun des 23 postes de direction qui soit tenu par un Français. Le recours par le Fida à des prestataires français, bien que non mesurable à partir des données disponibles, semble limité par le prix de l'expertise française et par le rôle véritablement prédominant de la langue anglaise au sein de l'institution.

Une coproduction intellectuelle fructueuse.

La coproduction intellectuelle (études et recherches opérationnelles, élaboration de stratégies, mise au point d'outils méthodologiques...) est appréciée par le Fida, qui y voit un moyen d'enrichir son champ d'expertise et de maximiser l'impact des fonds qu'il consacre à ces activités. La France y voit un moyen de mieux valoriser son expertise, d'amplifier l'impact de sa production intellectuelle par la légitimité internationale du Fida, de développer des approches communes porteuses de nouvelles collaborations ultérieures, de pouvoir, par les projets du Fida, expérimenter en réelle grandeur, et dans la durée les innovations qu'elle porte, enfin de pouvoir bénéficier de l'expérience acquise par le Fida dans son domaine d'expertise. L'intérêt mutuel de telles actions, qui contribuent à promouvoir l'innovation en matière de développement agricole et rural, de lutte contre la pauvreté et pour la sécurité alimentaire, est donc avéré.

L'intensité de la collaboration en matière de production intellectuelle semble avoir décliné à partir de 2001, pour reprendre depuis 2006, sans doute sous l'impulsion de l'accord de partenariat. Trois chantiers importants sont actuellement en cours et de nouveaux chantiers sont identifiés. Le développement souhaitable de ce type de collaboration dépend largement de la qualité de la concertation entre le Fida et les institutions françaises concernées (AFD, Cirad¹⁶, MAEE...), et de la connaissance mutuelle des activités et programmes de travail. Il dépend également des moyens que les institutions sont prêtes à y consacrer.

Des savoir-faire complémentaires. La France dispose d'une expertise qui peut être très utile au Fida pour développer des approches innovantes dans un certain nombre de domaines (ingénierie financière, mésofinance, structuration des organisations professionnelles, gestion de l'irrigation, gestion du foncier rural, cultures de rente...). Le Fida dispose, de son côté, d'une expérience riche et diversifiée en matière de ciblage et d'inclusion des groupes les plus pauvres et de développement communautaire dont peut bénéficier l'aide bilatérale française.

La mise à disposition ou l'échange de personnels. La France est un des seuls pays membres à mettre à disposition du personnel auprès du Fida (deux agents). Ce mode de coopération correspond à un besoin reconnu du Fida en personnel technique hautement qualifié. Il permet aux deux parties une meilleure connaissance mutuelle, qui peut déboucher sur des initiatives communes ou des cofinancements. Le personnel détaché par le MAEE et le ministère de l'Agriculture est bien intégré dans l'organisation interne du Fida et apprécié par ce dernier. On peut néanmoins regretter que les détachements de personnels ne s'intègrent pas dans une démarche stratégique clairement discernable du côté français quant au domaine de coopération à développer. L'échange de personnels entre le Fida et l'AFD apparaît comme un outil particulièrement intéressant, dans la mesure où il est symétrique et multiplie les possibilités d'échange, mais se heurte à des difficultés administratives de mise en œuvre, qui n'ont pas permis aux initiatives engagées dans le passé de se concrétiser. Toutes ces formes de coopération sont à conserver, voire à développer de façon articulée avec les priorités stratégiques de coopération définies en commun.

En conclusion : un potentiel de collaboration sous exploité. Le partenariat constitue pour le Fida et la France un principe d'action qui leur permet d'élargir leurs champs d'expertise et d'amplifier l'impact de leurs interventions.

¹⁶ Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement

Très clairement, la France et le Fida sont globalement satisfaits de ce partenariat. Dans la mesure où la France et le Fida partagent la même approche du développement rural et ont de fortes complémentarités dans leurs outils d'intervention et leurs domaines de compétence, les potentiels de collaboration sont très importants. Force est de constater cependant que le partenariat a gardé une amplitude relativement modeste. En effet :

- Il y a eu globalement peu de cofinancements, qui sont des opérations difficiles à monter en raison de la difficulté d'accéder aux informations sur les opportunités d'opérations conjointes, ainsi que des procédures différentes des deux institutions et des coûts de transaction impliqués par ce type d'opération ;
- Le seul fonds supplémentaire français qui date de 2004 est resté peu important, si on le compare avec les fonds supplémentaires financés par d'autres bailleurs bilatéraux, et il n'a été utilisé que sur un tout petit nombre d'opérations, dont la principale était étrangère aux objectifs du partenariat ;
- Le recours à l'expertise française, même s'il est reconnu qu'il assure un bon niveau de qualité, est considéré comme onéreux par le Fida ;
- Enfin, le dispositif de représentation de la France auprès du Fida, en particulier pour les questions techniques, est insuffisant et, mis à part une brève période pendant laquelle un agent de l'AFD a été affecté à la représentation permanente, il ne permet pas de poursuivre activement le développement de collaborations.

Le niveau d'engagement financier de la France au Fida, que ce soit dans les reconstitutions ou les fonds supplémentaires, est faible malgré la concordance des orientations et activités et leurs nombreuses complémentarités. Les nombreuses réformes que le Fida a engagées depuis 2006 ont notoirement amélioré ses performances comme le démontrent les différentes évaluations. Le Fida devrait donc devenir un partenaire privilégié de la France, qui a maintes fois affirmé dans les enceintes internationales le rôle central du développement agricole et rural.

4. Recommandations

Les cinq propositions présentées ici ont des coûts différents, et elles ont des effets sur l'efficacité du partenariat entre la France et le Fida qui sont à la fois particuliers, complémentaires mais aussi cumulatifs. Il est donc difficile de les hiérarchiser.

4.1 Contribution à la reconstitution du fonds

Les consultations pour la reconstitution du fonds constituent, tous les trois ans, un moment privilégié de dialogue entre les États membres et le Fida et de négociation sur les priorités. À cet égard, cinq points méritent d'être défendus par la France en lien avec l'annonce de sa contribution :

- *Défense de l'agriculture familiale* en promouvant l'intégration des petits producteurs dans les filières et le renforcement de leurs liens avec les agro-entreprises, mais aussi en appuyant le développement des organisations de producteurs et leur structuration à tous les niveaux, y compris dans le cadre du développement des filières (interprofessions). Dans cet effort, le Fida devrait aussi continuer à promouvoir l'inclusion des producteurs les plus pauvres dans des filières qui leur sont accessibles, en particulier les filières vivrières, qui ont par ailleurs l'avantage de contribuer directement à la sécurité alimentaire. Dans ces domaines, l'expérience et les instruments de l'AFD pourront être mis à profit pour le financement d'actions complémentaires de renforcement du secteur privé¹⁷ ;
- *Concentration des ressources sur l'Afrique*. Le Fida devrait continuer à affecter la majeure partie de ses ressources sur l'Afrique et à préserver « la part historique » de l'Afrique dans l'allocation des ressources (qui lui revenait avant le passage au PBAS¹⁸). Cette position revêt une importance particulière au moment où des pays membres, tels que la Chine ou le Brésil, envisagent de devenir des contributeurs plus importants, ce qu'ils pourraient lier à un rééquilibrage de l'allocation des ressources au profit de pays intermédiaires ;
- *Coordination des trois institutions romaines* pour la cohérence des politiques agricoles et de sécurité alimentaire. Depuis la crise alimentaire de 2007-2008, la France a mis l'accent sur la nécessité d'une nouvelle gouvernance, permettant d'assurer la cohérence des politiques agricoles et de sécurité alimentaire. C'est l'un des trois piliers du Partenariat mondial pour la sécurité alimentaire. Cette nouvelle gouvernance passe par la réforme du comité de la sécurité alimentaire (CSA), ainsi que par le renforcement de la coordination entre les trois institutions romaines du secteur agricole, le Fida, la FAO et le Pam. Le Fida devrait accroître son engagement au sein du CSA et renforcer la

collaboration et les synergies avec ses deux institutions sœurs, en particulier la FAO ;

- *Changement climatique*. Les mesures d'atténuation de l'impact du changement climatique font partie des priorités de l'aide française et du Fida. Le Fida s'est doté d'une politique spécifique en la matière et prépare la mise en place d'un fonds supplémentaire multi-bailleurs pour le financement de projets intégrant les adaptations aux changements climatiques dans le développement de l'agriculture familiale. Il importe que ces initiatives se traduisent rapidement par une prise en compte systématique de l'adaptation aux changements climatiques dans les projets et le développement d'instruments appropriés à cet effet. Il s'agit là aussi d'un domaine où des complémentarités sont à rechercher entre le Fida et l'AFD ;
- *Intégration régionale*. Le Fida ne dispose pas d'instrument de prêts pour soutenir des initiatives régionales, ni pour participer au dialogue politique au niveau régional. Néanmoins la compétitivité des petites exploitations, de même que les opportunités de marché qui leur sont accessibles, sont de plus en plus déterminées par les processus d'intégration régionale et les accords commerciaux qui en résultent. Il s'agit donc d'un domaine auquel le Fida, devrait attacher une importance majeure¹⁹. Par ailleurs, l'AFD dispose d'instruments qui lui permettent d'intervenir au niveau régional où des complémentarités avec les opérations du Fida pourraient être trouvées.

Le poids de la France dans ces négociations sur les priorités du Fida sera en partie lié à sa contribution à la reconstitution. Au dire du Fida, la position française dans la reconstitution est souvent perçue et interprétée par les autres partenaires comme un message politique et la France a historiquement une influence certaine sur le niveau de reconstitution des autres pays membres. Le niveau de participation de la France à la reconstitution du Fida 9 est donc stratégique pour l'avenir du Fida.

Le Fida a réalisé cinq hypothèses²⁰ pour la reconstitution Fida 9²¹ dans un contexte de crise et de disponibilité

17 D'autant plus qu'une proposition de la direction du Fida de créer des instruments financiers pour le secteur privé a été repoussée par le Board cette année.

18 « *Performance-Based Allocation System* » nouveau système d'allocation des ressources du Fida par pays.

19 En faisant en sorte que les projets d'investissement qu'il finance prennent davantage en compte les effets de l'intégration régionale, en renforçant les capacités des producteurs et de leurs organisations à s'y adapter au mieux, mais aussi à participer au dialogue sur les politiques de façon que leurs préoccupations soient prises en compte dans la négociation des politiques agricoles et commerciales, au niveau national et régional.

20 Prenant en compte une série d'hypothèses sur l'inflation, les remboursements de prêts, les intérêts sur les fonds placés, la part des prêts et dons, l'initiative PPTE, le cadre de viabilité de la dette, le niveau d'activité, les retards dans le versement des contributions et plusieurs autres variables.

21 Voir document REPL.IX/2/R.5 Add-1 du 1 septembre 2011.

moindre des ressources financières que pour la reconstitution du Fida 8. Ces hypothèses, partant d'un niveau de contribution de 1,2 milliard de dollars identique à celui du Fida 8, augmentent par tranche de 0,2 milliard de dollars pour arriver à 2 milliards pour l'hypothèse 5. Plusieurs possibilités s'offrent à la France :

- *Maintenir la contribution actuelle* de 35 millions d'euros (hypothèse 1), ce qui, compte tenu de l'inflation, revient à une baisse de la contribution en euros constants, mais aussi, si tous les contributeurs suivent cette stratégie à une baisse de 27 % des activités du Fida en termes réels, ce qui est exclu ;
- *Maintenir la contribution actuelle en termes réels*, ce qui porterait la contribution à 38 millions d'euros mais représenterait une baisse de plus de 20 % des activités du Fida, si l'exemple de la France est suivi par les autres contributeurs ;
- *Garder la même part dans la reconstitution Fida 9* que dans la précédente, en supposant que les autres contributeurs fassent de même. La contribution de la France devrait alors, selon les hypothèses, atteindre :
 - o hypothèse 1 : 35 millions d'euros (même contribution que pour Fida 8)
 - o hypothèse 2 : 41 millions d'euros
 - o hypothèse 3 : 47 millions d'euros
 - o hypothèse 4 : 53 millions d'euros
 - o hypothèse 5 : 58 millions d'euros.
- *Garder le rang actuel, ce qui ferait alors varier la contribution de la France en fonction des variations des contributions des autres donateurs.*

Ces divers éléments concourent à recommander une augmentation de la contribution, pour assurer que la France conserve le même niveau d'influence et de crédibilité dont elle dispose aujourd'hui. L'hypothèse 3 qui permet au Fida de maintenir à peu près son programme en valeur réelle²² par rapport à Fida 8, représenterait 47 millions d'euros pour la contribution française soit une augmentation de 12 millions d'euros.

Cette augmentation serait en cohérence avec les engagements internationaux de la France²³ pour le secteur agri-

cole et la sécurité alimentaire. Elle permettrait, de maintenir l'influence de la France dans les orientations stratégiques du Fida, et de reconnaître la bonne performance du Fida dans la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation de 2005. Inversement, une baisse de la contribution de la France dans le cadre de la prochaine reconstitution des fonds de la seule organisation multilatérale entièrement consacrée au développement agricole serait en contradiction avec le discours politique officiel. Elle risquerait d'entamer la crédibilité de la France auprès de ses partenaires dans la promotion de la sécurité alimentaire et du développement de l'agriculture.

4.2 Augmenter les cofinancements

Des objectifs communs. Les cofinancements sont recherchés tant par le Fida que par la France du fait des objectifs partagés en matière de développement agricole et rural, mais aussi en raison des effets de levier qui permettent de démultiplier l'impact des projets. Les complémentarités entre les outils financiers et l'expertise des deux institutions sont très fortes. L'expérience montre cependant que les cofinancements ont été peu utilisés jusqu'ici malgré ce potentiel. Pour augmenter significativement le volume des cofinancements, il est proposé de prendre les mesures suivantes :

- **Faciliter l'accès aux informations sur les opportunités de cofinancement** par, entre autres, l'organisation de réunions annuelles de concertation entre le Fida, l'AFD et les autres partenaires français portant sur les opportunités de cofinancement dans les portefeuilles respectifs, dans le domaine de la coproduction intellectuelle, et dans le cadre de la préparation du Cosop. En outre, il est proposé de :
 - o réinstaurer les rencontres du *senior management* ;
 - o mieux identifier les complémentarités entre les deux institutions ;
 - o exploiter au mieux le détachement des cadres du ministère de l'Agriculture et du MAEE²⁴.

- **Faciliter l'articulation entre les calendriers de programmation de l'AFD et du Fida** en identifiant les opportunités de cofinancement dès l'élaboration du Cosop et pour les agences de l'AFD en participant au *Country Programme Management Team* du Fida. L'iden-

22 Les simulations du Fida montrent que sous l'hypothèse 1 le programme de prêts et dons diminuerait de 27 % en valeur réelle, de 15 % pour l'hypothèse 2, de 4 % pour l'hypothèse 3, mais augmenterait de 6 % pour l'hypothèse 4 et de 17 % pour l'hypothèse 5.

23 Depuis la crise alimentaire de 2007-2008, la France, par la voix du Président de la République, soutient dans les enceintes internationales la nécessité de mobiliser des ressources accrues pour la sécurité alimentaire et le secteur agricole, en particulier à la Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire de 2008, à la réunion du G8 à L'Aquila en 2009, au Sommet sur la sécurité alimentaire de 2009 et au G20 agricole de juin 2011.

24 Inclure la promotion des cofinancements France-Fida dans leur description de poste.

tification des pays engagés dans l'élaboration du Cosop et des opportunités de collaboration possibles devrait se faire d'abord dans les réunions annuelles France-Fida²⁵ préparées lors de coordinations préalables entre les acteurs français.

- Participer conjointement aux **missions de formulation de nouveaux projets identifiés comme présentant des opportunités de cofinancement**.
- **Orienter les coproductions intellectuelles** pour qu'elles débouchent sur la préparation de projets cofinancés.
- **Animer un dialogue Fida-AFD-autres intervenants français sur le terrain** par des réunions régulières entre les agences françaises et le responsable local du Fida.
- **Participer aux missions du Comité d'évaluation** qui organise chaque année une visite dans un pays différent.

4.3 Un fonds supplémentaire français de promotion des cofinancements et du partenariat France-Fida

Justification. Tant les institutions françaises de développement que le Fida incluent le développement des partenariats et des cofinancements parmi leurs objectifs stratégiques. La mise en place d'un fonds supplémentaire permettrait de mobiliser des ressources spécialement dédiées à ces objectifs et assurerait une influence et une visibilité renforcée de la France en valorisant le savoir-faire français et en augmentant l'effet de levier de l'aide française par un volume de projets cofinancés accrus.

Objectifs. Le fonds supplémentaire répondrait à deux objectifs concomitants :

- Renforcer la capacité d'expertise et de gestion des connaissances du Fida sur des thématiques qui constituent des priorités conjointes de la France et du Fida, en facilitant la mobilisation de l'expertise française et en favorisant les échanges de connaissances entre les deux partenaires ;
- Promouvoir les opérations conjointes entre la France et le Fida, et en particulier les cofinancements, en finançant des activités de nature à contribuer à l'identification et à la formulation de projets cofinancés.

²⁵ Cela permettrait à l'AFD d'avertir les directeurs d'agence correspondants et, au Fida, d'instruire les CPM sur la nécessité de prendre des contacts avec l'agence locale de l'AFD.

Objets de financement. Le fonds financerait de l'expertise de courte durée, française mais éventuellement aussi européenne ou locale, pour accompagner la préparation, la mise en œuvre ou le suivi des Cosop et des projets de prêts. Cela pourrait comprendre en particulier les objets de financement suivants :

- des études en vue d'initier des opérations communes France-Fida ou pouvant aboutir à des cofinancements ;
- des productions intellectuelles pour partager une vision d'avenir commune Fida-France sur le développement agricole et/ou pour développer des interventions communes ;
- des études en vue de la préparation de Cosop ou de projets, y compris la participation aux missions de formulation ;
- des missions de terrain communes Fida-France afin d'identifier des activités communes ;
- le développement d'outils méthodologiques (par exemple sur les analyses de filières) ;
- des opérations visant à capitaliser et à diffuser les bonnes pratiques du Fida et de la France ; des études techniques en appui à la mise en œuvre de projets.

Éligibilité. Les critères d'éligibilité pourraient porter sur les thématiques, le type de pays bénéficiaire, le potentiel de cofinancement induit par l'étude, la composition des équipes...

Gouvernance. Le fonds serait géré par le Fida, éventuellement dans le cadre d'un fonds multi-bailleurs selon des règles acceptables par la France. Pour éviter des coûts de transaction trop lourds, l'AFD et le Fida se mettraient d'accord sur des procédures de gestion simples et alignées dans la mesure du possible sur les procédures du Fida.

Volume financier. Le fonds supplémentaire français pourrait être de l'ordre de 3 à 5 millions de dollars pour une utilisation de trois ans, à l'image de la moyenne des fonds supplémentaires financés par les contributeurs bilatéraux du Fida.

4.4 Soutenir les affectations de personnels français au Fida

Mises à disposition. L'affectation de personnels détachés d'institutions françaises, en particulier des ministères français, de l'AFD, du Cirad, devrait être poursuivie. Ces personnels jouent en effet un rôle important dans la facilitation des relations entre le Fida et leurs institutions de rattachement, et, plus largement, avec les acteurs français du

développement agricole et rural. Les descriptions de poste de ces personnels devraient explicitement indiquer cette fonction parmi leurs responsabilités.

L'échange de personnel entre le Fida et l'AFD est aussi à privilégier, dans la mesure où il est symétrique et démultiplie les possibilités d'échange.

Associate Professional Officer (Apo). Le financement d'Apo devrait être maintenu, voire si possible étendu. Par ailleurs, la France devrait considérer la possibilité de contribuer au programme Apo renforcé, pour le financement de jeunes professionnels originaires de pays non-OCDE francophones.

Volontaires. Compte tenu du coût élevé des Apo²⁶ une option alternative ou complémentaire serait la mise à disposition de jeunes volontaires payés par la France, français ou originaires de pays non-OCDE francophones. Cette option, beaucoup moins coûteuse, pourrait être particulièrement intéressante pour des postes de terrain, au sein des représentations du Fida qui se mettent en place actuellement.

4.5 Renforcer l'efficacité du dispositif français de représentation auprès du Fida

La France ne mobilise pas tous les moyens nécessaires au développement de sa capacité d'influence au Fida. Avec une meilleure organisation et peu de moyens financiers, plusieurs mesures amélioreraient l'efficacité de son dispositif :

- **Renforcement du rôle de la représentation permanente.** La représentation de la France à travers le ministère des Finances devrait être complétée par un renforcement du rôle de la RP pour les questions techniques, comme le faisait l'agent de l'AFD affecté un temps à Rome. Afin de concilier cet objectif avec les contraintes budgétaires, la possibilité de création d'un poste dédié au suivi du Fida et logé à la RP pourrait être étudiée avec une prise en charge budgétaire partagée entre le MAEE et l'AFD.
- **Assurer la continuité.** Une plus grande continuité devrait être respectée dans l'affectation des responsables chargés du suivi du Fida, qu'il s'agisse du cadre siégeant au conseil d'administration pour le compte du Fida, ou

du personnel affecté à Rome afin d'améliorer la capacité d'influence de la France.

- **Coordination des institutions françaises.** Une meilleure concertation entre la direction générale du Trésor, le MAEE, le ministère de l'Agriculture, l'AFD, et le Cirad qui entretiennent des relations particulières avec le Fida, pourrait s'appuyer sur la coordination établie dans le cadre de la FAO, à savoir un comité spécialisé interministériel créé au sein du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) réunissant les diverses institutions intéressées. Les fonctions de ce comité pourraient être élargies pour qu'il couvre aussi le Fida. L'amélioration de la coordination passe aussi par une concertation plus régulière et l'échange d'informations sur le Fida entre les différents acteurs français.
- **Maintenir l'accord de partenariat.** Ce n'est pas tant la signature d'un accord qui détermine l'intensité du partenariat, mais plutôt une volonté de part et d'autre de s'impliquer activement dans des initiatives communes. L'accord actuel avec l'AFD ne prévoit pas de date d'expiration et il ne semble pas qu'il soit utile de l'amender.
- **Points focaux.** Des responsables du suivi du partenariat avec le Fida dans les différentes institutions en France devraient être désignés et leurs missions et responsabilités devraient être définies avec précision.
- **Créer des plateformes d'expertise** sur des sujets intéressant le Fida et la France (foncier, élevage, filière, environnement...). La France dispose d'une expertise qualifiée qu'il s'agit de répertorier selon les différents sujets, d'organiser en réseaux pour la mobiliser et en assurer la promotion auprès du Fida.
- **Coopération avec les bilatéraux.** Une coopération avec des pays européens proches des positions de la France, comme la Belgique et l'Allemagne, constitue également une piste intéressante à explorer.

²⁶ 130 000 dollars /an.

CONSTATS	APPRECIATIONS	RECOMMANDATIONS	RESPONSABLES
Contribution à la reconstitution du fonds Fida 9			
La contribution de la France au Fida est en baisse relative (la France est au 11 ^{ème} rang des contributeurs) bien que le développement agricole soit une priorité de la France, et le Fida un intervenant majeur dans ce secteur. La contribution de la France au Fida reste nettement inférieure aux contributions qu'elle accorde aux autres multilatéraux (en proportion de leurs interventions dans le secteur agricole).	Les missions et les stratégies du Fida correspondent aux objectifs globaux de l'aide française et le Fida joue un rôle unique de plaidoyer en faveur de l'agriculture paysanne dans les enceintes internationales. La spécificité du mandat du Fida et sa raison d'être sont unanimement et internationalement reconnues. Les différentes évaluations montrent que les importantes réformes entreprises par le Fida suite à l'évaluation critique de 2005 lui donnent une efficacité désormais jugée très satisfaisante selon les critères internationaux dont la Déclaration de Paris.	Une augmentation de la contribution de la France au Fida 9 pour que la France conserve le même niveau d'influence et de crédibilité et soit en accord avec ses engagements internationaux en faveur du développement agricole. En lien avec l'augmentation de la contribution française, négociée, dans le cadre de la reconstitution, les priorités du Fida selon des positions françaises définies sur cinq points : • défense de l'agriculture familiale • concentration des ressources sur l'Afrique • coordination des « trois romaines » (FAO, Fida, Pam) • changement climatique • intégration régionale	DG Trésor en collaboration avec Affaires étrangères, Agriculture, AFD.
Augmenter les cofinancements			
Les cofinancements sont recherchés tant par le Fida que par la France du fait des objectifs partagés sur le développement agricole et rural, mais aussi en raison des effets de levier qui permettent de démultiplier l'impact des projets. Néanmoins les projets cofinancés entre la France et le Fida sont peu nombreux et les montants restent faibles.	Les potentiels de cofinancement sont sous exploités alors qu'il existe de fortes complémentarités entre les outils financiers et les savoir-faire de la France et du Fida. S'il existe une volonté réelle de la part des deux institutions de développer le partenariat, l'intensité des collaborations est probablement freinée par une connaissance insuffisante de leurs instruments financiers et de leurs procédures respectives.	• Faciliter l'accès aux informations sur les opportunités de cofinancement par la réinstauration des rencontres du <i>senior management</i>, une meilleure identification des complémentarités, et la mise à contribution du personnel français en détachement au Fida • Faciliter l'articulation entre les calendriers de programmation de l'AFD et du Fida à travers des réunions régulières aux sièges et sur le terrain • Participer conjointement aux missions de formulation de nouveaux projets à potentiel de cofinancement. • Orienter les coproductions intellectuelles pour qu'elles débouchent sur la préparation de projets cofinancés. • Animer un dialogue France-Fida sur le terrain • Participer aux missions du comité d'évaluation du Fida qui organise chaque année une visite dans un pays différent.	AFD en collaboration avec la DG Trésor, Affaires étrangères, Agriculture.

CONSTATS	APPRECIATIONS	RECOMMANDATIONS	RESPONSABLES
Un fonds supplémentaire français de promotion des cofinancements et du partenariat France-Fida			
La France n'a quasiment pas financé de fonds supplémentaires contrairement à la plupart des contributeurs bilatéraux du Fida, ce qui limite sa visibilité et son influence.	Tant la France que le Fida incluent le développement des partenariats et des cofinancements parmi leurs objectifs stratégiques. La mise en place d'un fonds supplémentaire permettrait de mobiliser des ressources spécialement dédiées à ces objectifs et assurerait une influence et une visibilité renforcées de la France en valorisant le savoir-faire français et en augmentant l'effet de levier de l'aide française par un volume de projets cofinancés accrus.	Financement d'un fonds supplémentaire français de l'ordre de 3 à 5 millions de dollars pour une utilisation sur trois ans, visant à : • renforcer la capacité d'expertise et de gestion des connaissances du Fida sur des thématiques qui constituent des priorités conjointes de la France et du Fida, en facilitant la mobilisation de l'expertise française et en favorisant les échanges de connaissances entre les deux partenaires ; • promouvoir les opérations conjointes entre la France et le Fida, et en particulier les cofinancements, en finançant des activités de nature à contribuer à l'identification et à la formulation de projets cofinancés.	DG Trésor en collaboration avec AFD, Affaires étrangères, Agriculture.
Soutenir les affectations de personnels français au Fida			
L'assistance technique fournie par la France est appréciée par le Fida et est utile aux institutions de tutelle française. Par contre les tentatives d'échange de personnels entre le Fida et les institutions françaises n'ont pas encore abouti. La présence de nationaux français dans le personnel du Fida est importante mais aucun des 23 postes de direction n'est tenu par un Français. Le recours par le Fida à des prestataires français semble limité par le prix de l'expertise française et par le rôle la langue anglaise au sein de l'institution.	Le personnel français détaché au Fida joue un rôle important dans la facilitation des relations entre le Fida et leurs institutions de rattachement, et, plus largement, avec les acteurs français du développement agricole et rural. Il facilite la mise en œuvre des partenariats, la promotion des cofinancements, de la coproduction intellectuelle et de l'expertise française. Ce type de coopération doit être intensifié et intégré dans une démarche stratégique clairement discernable du côté français quant au domaine de coopération à développer.	• Poursuite du détachement au Fida de personnels des ministères français, de l'AFD, du Cirad, • Promouvoir l'échange de personnels entre le Fida et les institutions françaises dont l'AFD, • Poursuivre et étendre le financement d'Apo (<i>Associate Professional Officer</i>) et contribuer au programme Apo renforcé pour le financement de jeunes professionnels originaires de pays non-OCDE francophones, • Mettre à disposition de jeunes volontaires payés par la France, français ou originaires de pays non-OCDE francophones particulièrement pour des postes de terrain, au sein des représentations du Fida.	Affaires étrangères, Agriculture AFD, Cirad.

CONSTATS	APPRECIATIONS	RECOMMANDATIONS	RESPONSABLES
Renforcer l'efficacité du dispositif français de représentation auprès du Fida			
Deux accords de partenariat ont été signés entre la France et le Fida mais les résultats sont restés modestes, en dépit du potentiel de collaboration. La France ne mobilise pas tous les moyens (ressources humaines, concertation des institutions, diagnostics techniques...) qui seraient nécessaires pour développer sa capacité d'influence au Fida. Ceci réduit d'autant la capacité de la France à contribuer aux débats au sein du Fida et à favoriser le partenariat entre le Fida et les institutions françaises.	Avec une meilleure organisation et peu de moyens financiers, plusieurs mesures amélioreraient l'efficacité du dispositif français auprès du Fida.	• Renforcement du rôle de la représentation permanente avec la création d'un poste dédié au suivi du Fida et logé à la RP, dont la prise en charge budgétaire serait partagée entre le MAEE et l'AFD, • Assurer la continuité dans l'affectation des responsables chargés du suivi du Fida afin d'améliorer la capacité d'influence de la France, • Coordination des institutions françaises (direction générale du Trésor, MAEE, ministère de l'Agriculture, AFD, et Cirad) à travers un comité spécialisé interministériel (ou celui utilisé pour la FAO) • Maintenir l'accord de partenariat AFD-Fida et s'impliquer activement dans sa mise en œuvre, • Désigner des points focaux Fida dans les différentes institutions en France et définir leurs missions avec précision, • Créer des plateformes d'expertise sur des sujets intéressant le Fida et la France (foncier, élevage, filière, environnement...), • Coopérer à Rome avec les pays européens proches des positions de la France.	DG Trésor en collaboration avec AFD, Affaires étrangères, Agriculture.

Rapport

1. Introduction

1.1 Objectifs de l'évaluation

Champ de l'étude. Cette évaluation porte sur toutes les dimensions du partenariat de la France avec le Fonds international de développement agricole (Fida), à la fois les contributions financières mais aussi l'assistance technique, la production intellectuelle, la participation à la gouvernance, les cofinancements.... Cette étude n'a pas pour objet d'évaluer l'efficacité du Fida en tant que tel, mais plutôt d'apprécier le partenariat entre la France et le Fida dans toutes ses dimensions. Elle se veut avant tout opérationnelle : elle doit fournir des pistes d'optimisation des futures contributions de la France au Fida, en particulier dans la perspective de la 9^{ème} reconstitution du fonds, ainsi que des propositions pour l'approfondissement du partenariat entre la France et le Fida.

Contribution financière de la France. L'évaluation, avec aussi des analyses sur le long terme, se concentre principalement sur la période 2004-2010. Pendant cette période la participation française aux reconstitutions du Fida a été de 74 millions d'euros (Fida 6 : 15 millions, Fida 7 : 24 millions, et Fida 8 : 35 millions) auxquels s'ajoutent la dotation de 0,5 million d'euros en 2004 au fonds supplémentaire français placé au Fida et une participation de 39 millions d'euros de la France dans les projets cofinancés par la France et le Fida.

Objectifs. Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Minefi) - direction générale du Trésor (DG Trésor) a décidé de lancer une évaluation rétrospective des dotations de la France au Fida. Les objectifs généraux de l'évaluation sont d'apprécier :

- la cohérence de l'action de la France via le Fida par rapport à la politique de développement de la France et à ses priorités géographiques, sectorielles et thématiques ;
- la visibilité et l'influence de la France au Fida ;
- la qualité de la coopération entre les instruments de l'aide bilatérale française (Agence française de développement - AFD, ministère des Affaires étrangères et européennes - MAEE, Minefi, ministère de l'Agriculture de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire - Maaprat, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement - Cirad) et le Fida ;

- l'efficacité du Fida par rapport aux objectifs de la France et par rapport aux principes de la Déclaration de Paris (appropriation, alignement, harmonisation, renforcement de capacités).

1.2 Méthodologie et organisation du rapport

Comité de pilotage. Un comité de pilotage a été constitué pour assurer le suivi de l'évaluation et pour fournir des orientations aux évaluateurs aux différentes étapes de réalisation de l'étude. Le comité comprenait des représentants des institutions françaises directement intéressées au partenariat entre la France et le Fida, soit le Minefi, le MAEE, le Maaprat, l'AFD et le Cirad. Il comprenait en outre deux représentants du Fida.

Étapes. L'évaluation s'est déroulée en cinq étapes :

- *Préparation de l'évaluation* : une série d'outils méthodologiques a été préparée pour guider le travail d'évaluation. Un cadre logique du partenariat de la France avec le Fida a été élaboré pour retracer les objectifs et résultats attendus du partenariat, qui n'avaient pas jusqu'ici fait l'objet d'une définition explicite. Ces objectifs ont ensuite été déclinés en questions évaluatives et une méthodologie a été développée pour préciser les outils qui seraient utilisés pour répondre à chaque question (analyses documentaires, analyses statistiques, analyses comparées des modalités d'intervention du Fida et de l'aide bilatérale française, entretiens avec les acteurs...). Des questionnaires ont en outre été préparés pour guider les entretiens. Ces différents documents ont été présentés dans une note de structuration qui a été discutée, commentée et validée lors de la première réunion du comité de pilotage le 17 mai 2011. Il a été convenu que l'évaluation devait aussi permettre de mieux préciser les objectifs visés par la France à travers son partenariat avec le Fida, ce qui pouvait impliquer d'amender le cadre logique.
- *Première série d'entretiens* : les évaluateurs ont alors conduit une première série d'entretiens aux mois de mai et juin 2011, auprès des acteurs de l'aide française, des responsables et cadres du Fida, de certains administrateurs des pays membres du Fida et de la représentation permanente de la France à Rome²⁷.

27 Voir la liste des personnes rencontrées par la mission d'évaluation en annexe

- *Note d'étape* : sur la base de ces entretiens et d'une large analyse documentaire, une note d'étape a été produite présentant les premiers diagnostics et éléments de recommandations. Elle a été discutée le 7 juin 2011 par le comité de pilotage, qui a fourni des commentaires et des orientations pour la suite des travaux.
- *Deuxième série d'entretiens* : une nouvelle mission a été conduite au siège du Fida pour préciser certaines questions suite aux observations du comité de pilotage. En outre, une mission a été réalisée en Guinée et au Sénégal, qui a permis d'avoir le regard des acteurs de terrain (représentants des gouvernements, responsables de l'aide française et du Fida et cadres de différents projets) sur le partenariat France-Fida. Ces deux pays ont été choisis parce qu'ils font tous deux partie des 14 pays pauvres prioritaires (PPP) français, bénéficiaires d'un volume important d'activité tant de l'AFD que du Fida, et ont une expérience de cofinancement AFD-Fida (Guinée) ou de négociation de cofinancement (en cours actuellement au Sénégal). En outre, le cabinet chargé de l'évaluation a réalisé une étude de cas sur le partenariat France-Fida au Tchad, en s'appuyant sur l'équipe dont il dispose dans le pays.
- *Rapport provisoire et rapport final* : l'ensemble des travaux d'analyse et des entretiens ont été exploités pour la rédaction du rapport provisoire de l'évaluation, examiné par le comité de pilotage du 13 septembre 2011. Les évaluateurs ont ensuite produit un rapport final, discuté lors du comité de pilotage du 13 octobre 2011 et devenu rapport définitif après validation.

Organisation du rapport. Le rapport est organisé en cinq chapitres. Le chapitre 2 présente brièvement le contexte dans lequel s'inscrit le partenariat entre la France et le Fida : contributions de l'aide publique au développement (APD) au secteur de l'agriculture de la France et du Fida et évolution des financements du Fida. Les trois chapitres suivants analysent le partenariat entre la France et le Fida sous l'angle des trois objectifs globaux tels que les a reconstitués la mission d'évaluation, soit : en premier lieu la promotion des objectifs de la France en matière d'APD et dans le domaine du développement agricole et rural ; en deuxième lieu l'augmentation de la mobilisation en faveur du développement agricole et rural, et en troisième lieu le renforcement de l'influence et de la visibilité de l'aide française au développement agricole et rural. Enfin, le dernier chapitre du rapport présente les propositions des évaluateurs pour renforcer le partenariat France-Fida, y compris des pistes pour la 9^{ème} reconstitution du fonds.

2. Le contexte

2.1 France et Fida : deux contributeurs majeurs au secteur agricole

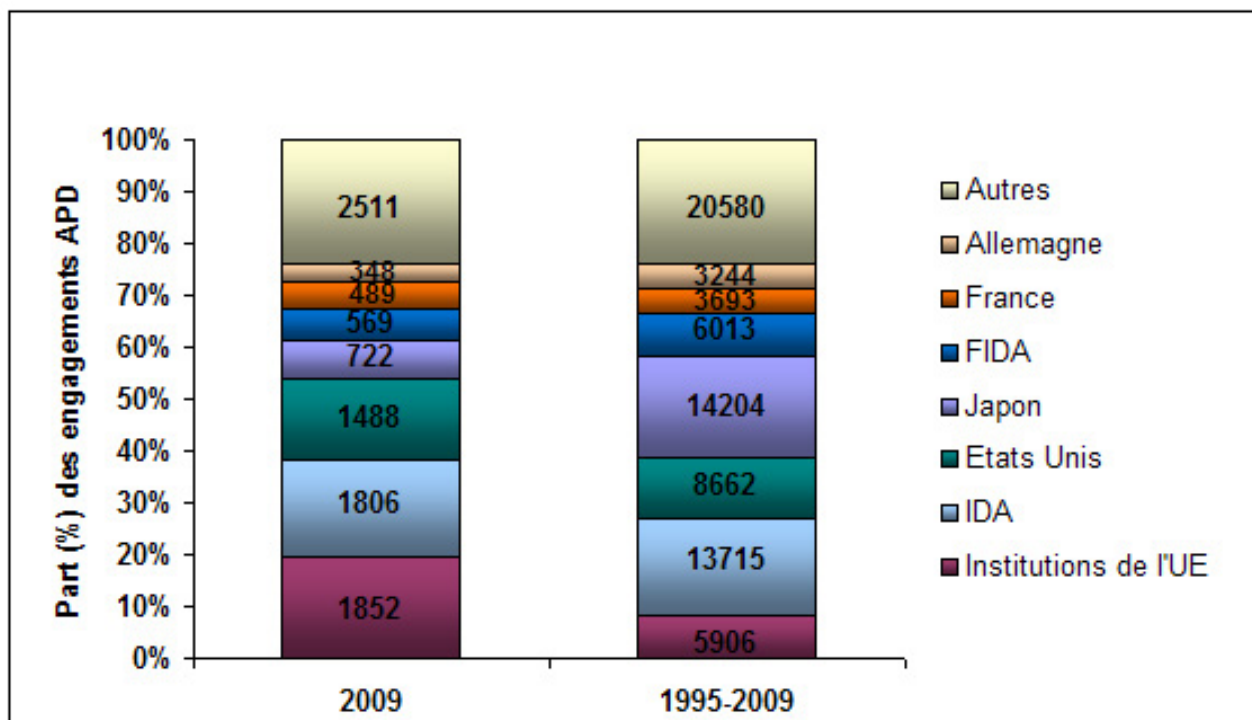
Mandat du Fida. Le Fida est une institution financière internationale spécialisée des Nations unies. Elle a été fondée en 1977, suite à la crise alimentaire des années 70. C'est la seule institution multilatérale entièrement dédiée au développement agricole et rural. Elle a pour objectif de lutter contre la pauvreté en milieu rural, en donnant aux femmes et aux hommes qui vivent dans les zones rurales des pays en développement les moyens d'améliorer leurs revenus et leur sécurité alimentaire. Le Fida a pour particularité de centrer ses interventions sur les petits producteurs et les populations les plus pauvres, en les aidant à augmenter leur productivité, à améliorer leur accès à des services adaptés, à faciliter la commercialisation de leurs produits et à renforcer leurs capacités d'organisation. Une large part des projets du Fida ciblent les groupes les plus vulnérables, souvent dans des régions éloignées. Le Fida soutient aussi la participation des organisations paysannes dans l'élaboration des politiques publiques agricoles au niveau national et international. Il organise le « Forum paysan », forum mondial d'organisations paysannes nationales et internationales du Nord et du Sud qui se réunit tous les deux ans, en parallèle au conseil d'administration du Fida.

Opérations. En 2010, le Fida opérait dans les zones rurales de 91 pays, avec 234 projets ciblant 36 millions d'hommes et de femmes. Les principaux domaines d'intervention (selon la nomenclature du Fida) comprennent l'agriculture et la gestion des ressources naturelles (27 % du portefeuille), les services financiers ruraux (16 %), les infrastructures d'accès aux marchés (14 %), le développement communautaire et le renforcement des capacités (12 %), l'appui aux politiques et aux institutions (11 %) et le soutien aux petites entreprises et micro-entreprises (6 %).

Deux importants bailleurs du secteur rural. Le Fida était en 2009 le 5^{ème} contributeur au secteur agricole, juste devant la France²⁸ (figure 1). Il était, toujours dans le secteur agricole, au 3^{ème} rang des bailleurs multilatéraux, derrière la Commission européenne et la Banque mon-

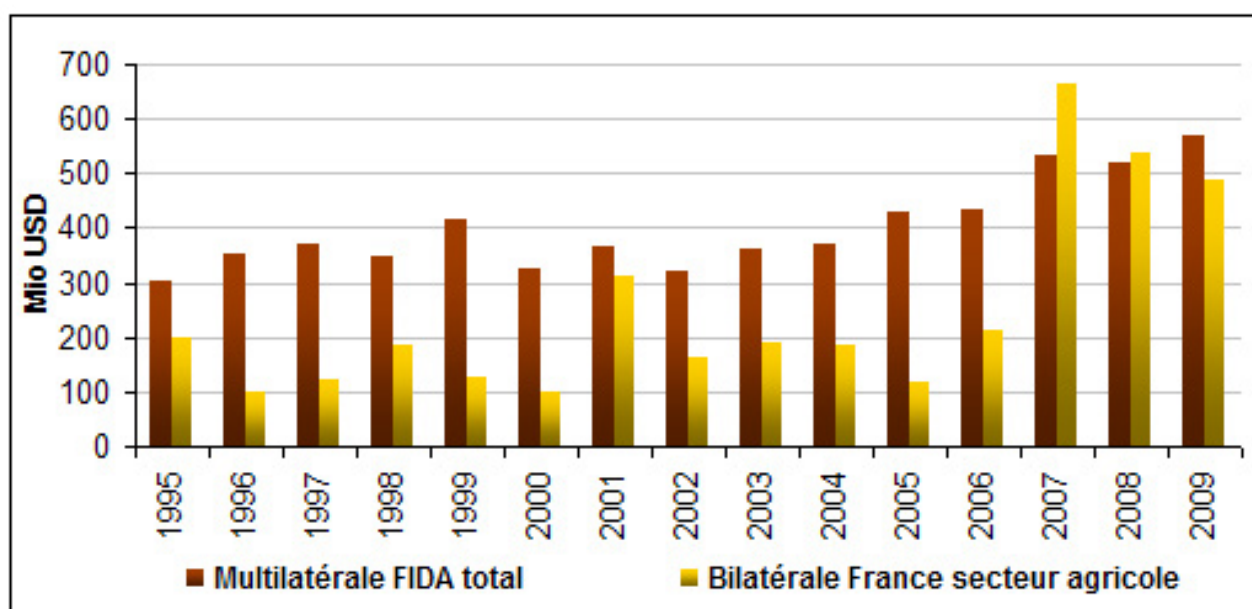
28 Pour les montants d'APD ventilés par secteur, les données du Cad ne fournissent pas d'information sur les versements nets mais uniquement sur les engagements nets. L'analyse qui suit est donc réalisée sur la base des engagements.

**Figure 1 : Les principaux contributeurs d'APD au secteur agricole
(en millions de dollars)**



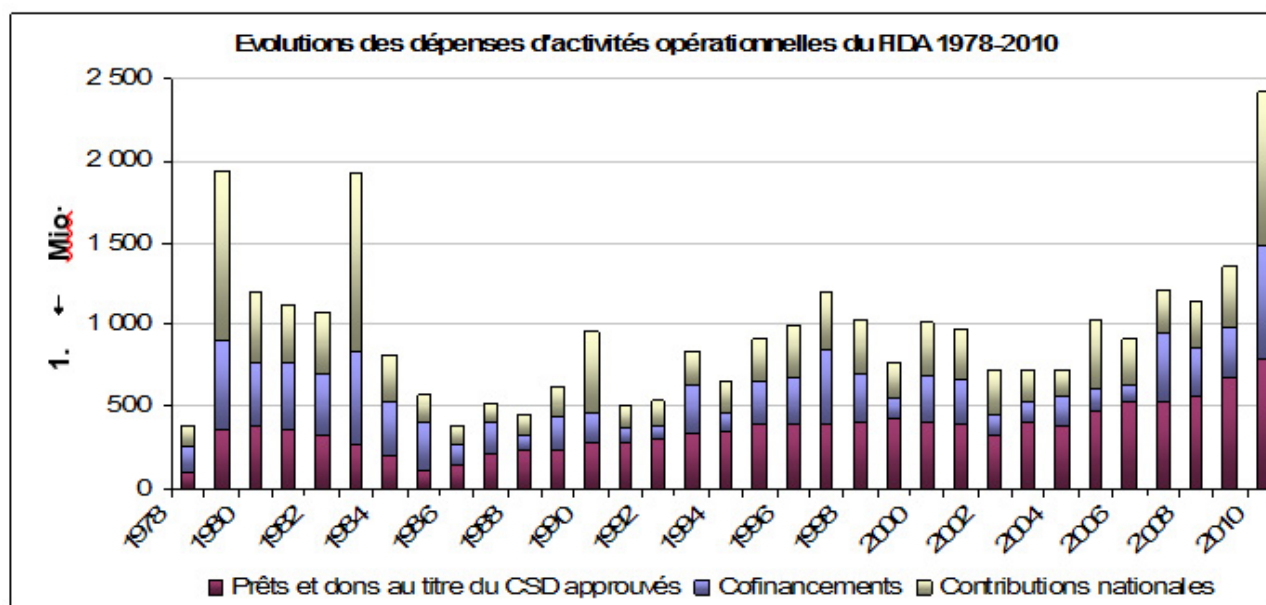
Sources : base de données SNPC, Cad-OCDE

Figure 2 : Évolution des financements français et Fida au secteur agricole (1995 -2009)



Sources : base de données SNPC, Cad-OCDE

Figure 3 : Évolution des engagements du Fida 1978-2010



Source : Système de gestion de portefeuille de projets du Fida (SGPP)

diale, avec un montant d'engagements d'APD déclaré au Comité d'aide au développement (Cad) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) de 569 millions de dollars. En revanche, sur les quinze dernières années, les engagements du Fida dans le secteur agricole sont équivalents à ceux de la Commission européenne. Quant à la France, elle est le 3^{ème} bailleur bilatéral du secteur, à la suite du Japon et des États-Unis, avec des engagements de l'ordre de 500 millions de dollars²⁹.

La France comme le Fida ont globalement augmenté leurs engagements dans le secteur agricole entre 1995 et 2009 (figure 2). Cependant, alors que les engagements du Fida augmentent de façon continue, la France diminue ses engagements entre 2001 et 2006, puis les augmente à nouveau de 70 % en 2007. On notera cependant que l'augmentation de l'APD de la France à partir de 2007 est principalement liée aux critères de prise en compte de la recherche dans le secteur³⁰. Ces trois dernières années, la contribution de la France au secteur agricole est du même ordre que celle du Fida.

29 Engagements bilatéraux qui relèvent de l'aide publique au développement (APD) au sens du Cad, c'est-à-dire hors contributions aux organismes multilatéraux.

30 Aide au secteur recherche de 500 millions de dollars en 2007 et 180 millions de dollars en 2009.

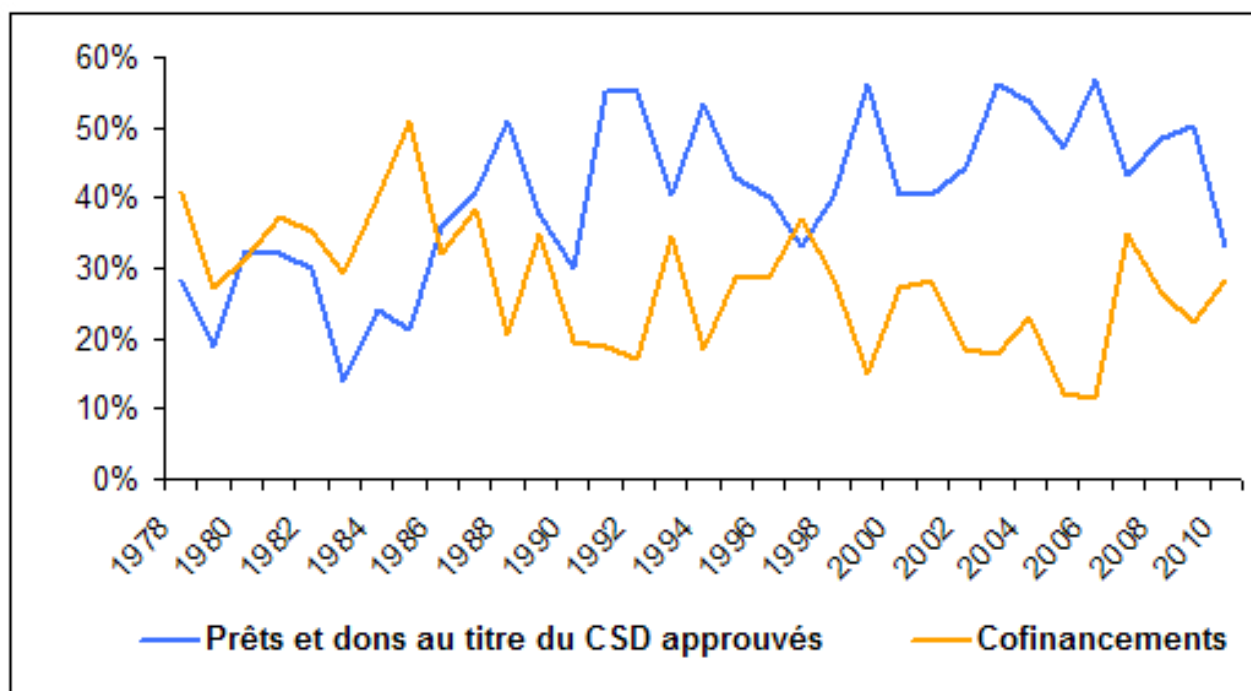
2.2 Le Fida : une montée en puissance depuis la crise alimentaire

Sources de financement. Les projets mis en œuvre par le Fida sont financés par des prêts et des dons consentis sur ses ressources, qui comprennent les contributions régulières des États membres (apportées à travers les reconstitutions qui ont lieu tous les trois ou quatre ans), les fonds supplémentaires financés par certains de ses États membres, les intérêts des prêts et les revenus générés par les placements et les remboursements des prêts par les pays emprunteurs. Ces ressources sont complétées par les cofinancements de bailleurs multilatéraux et bilatéraux, ainsi que par les contributions des pays emprunteurs aux projets dont ils bénéficient.

Des ressources en augmentation. Les prêts et dons octroyés par le Fida ont varié de façon cyclique depuis les années 80. Depuis 2006, ils dépassent les 500 millions de dollars comme l'indique la figure 3.

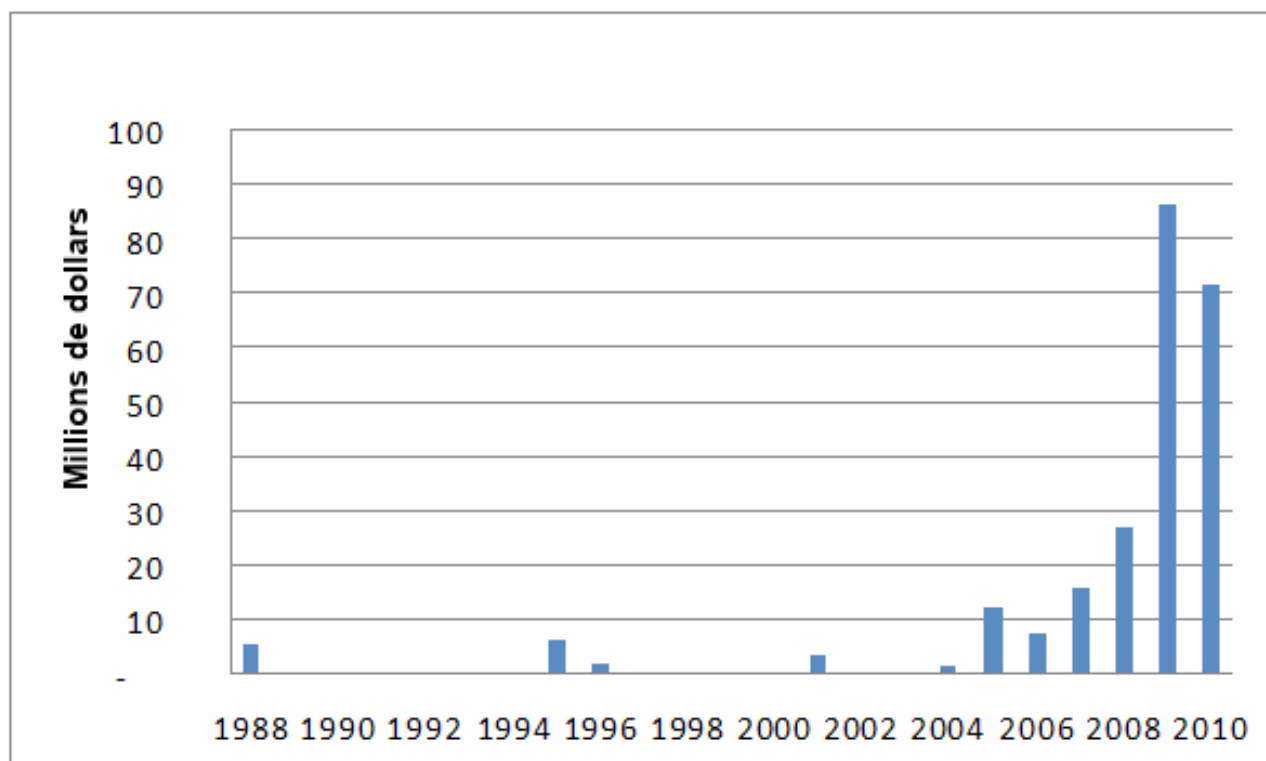
Mais c'est véritablement depuis la crise alimentaire de 2008 que le Fida est devenu un acteur majeur du développement rural, en bénéficiant du nouvel effort d'investissement des bailleurs sur le secteur agricole. Ainsi la dernière reconstitution du fonds (2010-2012) a atteint 1,2 milliard de dollars, soit une croissance exceptionnelle de 54 % par rapport à la reconstitution précédente. De plus, le Fida bénéficie de

Figure 4 : Part des cofinancements dans les projets du Fida (1978-2010)



Source : Système de gestion de portefeuille de projets du Fida (SGPP)

Figure 5 : Évolution des fonds supplémentaires (1988-2010) en millions de dollars



Source : Système de gestion de portefeuille de projets du Fida (SGPP)

fonds financés par la Facilité de sécurité alimentaire de la Commission européenne ainsi que par le Programme mondial de sécurité alimentaire et agricole (GAFSP), deux fonds verticaux à décaissement rapide créés à la suite de la crise et qui incluent le Fida parmi leurs agences d'exécution.

L'année 2010 a été marquée par une forte augmentation de l'activité avec l'approbation de 33 projets et des engagements de 0,8 milliard de dollars de prêts et dons. A ce financement sur ressources du Fida, il faut ajouter 0,7 milliard de dollars de cofinancements provenant de bailleurs multi et bilatéraux, ainsi que 0,9 milliard de dollars de la contrepartie des pays bénéficiaires. En 2010 les projets Fida représentent donc globalement 2,5 milliards de dollars.

Cofinancements. Le Fida souligne que, pour chaque dollar qu'il investit, il mobilise 2 dollars supplémentaires au profit du développement rural. Cet effet de levier à travers les cofinancements était toutefois plus important dans les années 80 (x 3,2). Après une baisse dans les années 2000 (x 2), il a repris ces quatre dernières années (figure 4). En 2010, le total des cofinancements a progressé de 140 % par rapport à l'année précédente pour atteindre 1,6 milliard de dollars.

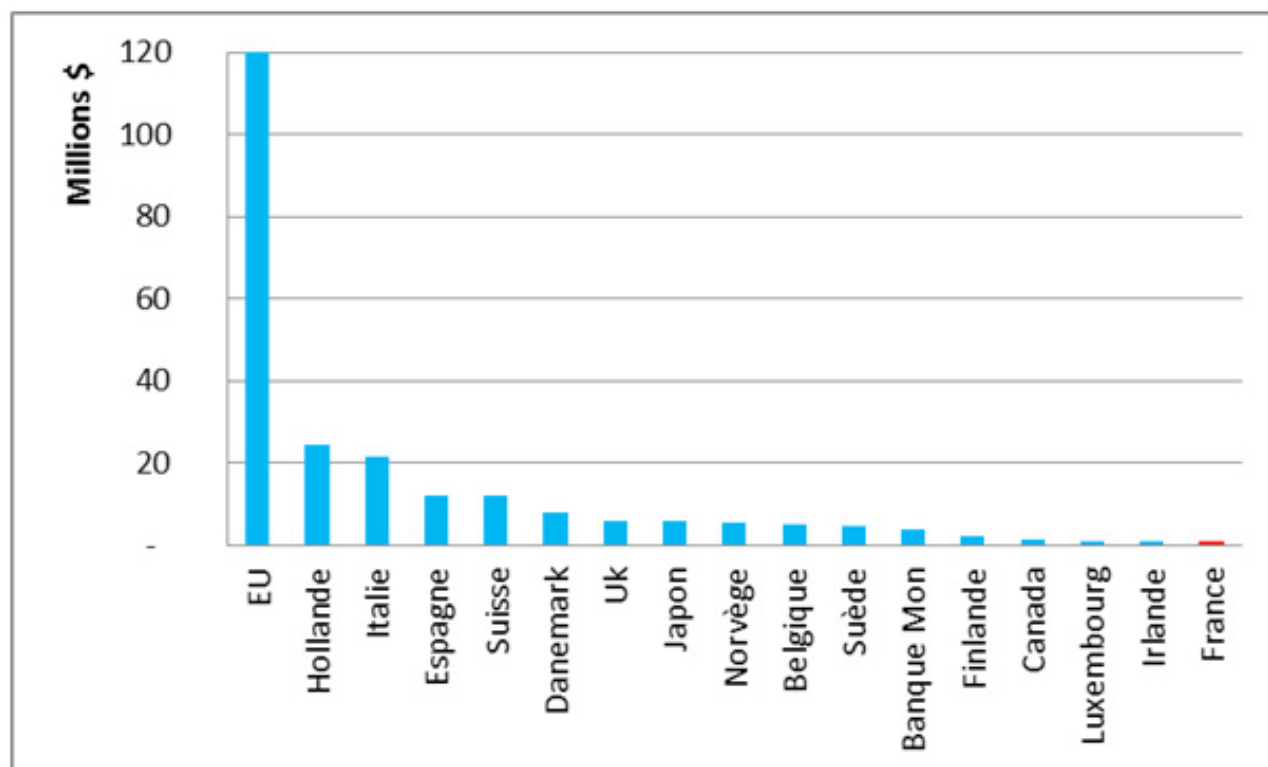
Fonds supplémentaires. Les fonds supplémentaires sont des ressources apportées au Fida par des États membres, en sus de leurs contributions ordinaires aux reconstitutions,

mais aussi par des institutions non-membres, y compris des institutions multilatérales et des entités privées. Ces fonds supplémentaires comprennent à la fois des fonds financés par un seul bailleur de fonds et des fonds multi-bailleurs. C'est le cas par exemple du « Mécanisme de financement pour l'envoi de fonds », un fonds multi-bailleurs financé par la Commission européenne, la Banque interaméricaine de développement, le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres, le Luxembourg, l'Espagne et le Fonds d'équipement des Nations unies (Fenu), qui a pour objectif de développer des projets novateurs qui facilitent l'accès des pauvres ruraux aux transferts de fonds.

Les fonds supplémentaires financent des projets, ou des activités spécifiques au sein de projets, dans le cadre d'un accord conclu entre le Fida et le donateur. Les principales utilisations de fonds supplémentaires concernent :

- *le soutien à des initiatives novatrices* : ainsi DfID (*United Kingdom Department for International Development*) a financé un programme de 10 millions de dollars pour renforcer les innovations et améliorer la gestion des connaissances dans ce domaine ;
- *l'appui à la formulation et à la mise en œuvre des projets* : la Finlande et l'Italie ont chacune mis en place un

**Figure 6 : Fonds supplémentaires par donateurs (1988-2010)
en millions de dollars**



Source : Fida

fonds pour le financement de missions de consultation par leurs nationaux ;

- *la prise en compte de thèmes spécifiques d'intervention* : par exemple le fonds belge pour la sécurité alimentaire soutient des projets centrés sur la sécurité alimentaire et la nutrition dans certains des pays les plus pauvres d'Afrique (200 millions de dollars depuis 1983). Le Japon finance un fonds pour des activités centrées sur la participation des femmes au développement ;
- *la concentration sur certains pays* : ainsi l'Italie finance un fonds pour faciliter l'accès des producteurs aux marchés en Bosnie-Herzégovine, Macédoine et Albanie.

En 2006, le Fida a mis en place une unité dédiée à la mobilisation des partenariats et des fonds supplémentaires. Depuis, comme l'indique la figure 5, le volume des fonds supplémentaires est en augmentation. Il a connu une forte croissance après la crise de 2008, en particulier grâce à la Commission européenne (cinq nouveaux accords signés en 2009, pour un montant total de 60 millions de dollars, provenant de la Facilité de sécurité alimentaire de l'UE) et à l'Espagne (mise en place d'un fonds de 300 millions d'euros essentiellement sous forme d'un prêt pour des investissements dans le domaine agricole et de la sécurité alimentaire en 2010). Le volume des nouveaux fonds supplémentaires signés en 2009 a dépassé les 80 millions de dollars.

La France a peu utilisé cet outil de financement alors que la plupart des bilatéraux, même les petits contributeurs, ont financé des fonds supplémentaires pour des valeurs moyennes de 4 à 5 millions de dollars (figure 6).

2.3 Le partenariat France-Fida

Objectifs globaux. La France soutient le Fida depuis sa création et est un membre actif de son conseil d'administration. Comme on le verra ci-dessous, elle est l'un des rares États membres à avoir signé un accord de partenariat avec le Fida. Pour autant, ce document ne définit pas explicitement les objectifs que poursuit la France à travers son partenariat avec cette institution multilatérale. En s'appuyant sur les prises de position de la France dans les grandes réunions internationales organisées depuis la crise alimentaire de 2008, sur les documents qui définissent la politique de développement de la France pour le secteur rural, mais aussi sur les termes de référence de la présente étude et des discussions tenues dans le cadre de son comité de pilotage, la mission d'évaluation a identifié trois principaux objectifs poursuivis par la France à travers son partenariat avec le Fida :

- *Promotion des objectifs français en matière d'APD et de développement agricole et rural.* La politique de développement de la France dans le secteur agricole et rural, comme on le verra ci-dessous, est articulée autour de deux axes forts : d'une part la réduction de la précarité et de l'exclusion en milieu rural et, d'autre part, l'amélioration des performances des agricultures familiales. Le partenariat avec le Fida doit permettre de compléter l'action de l'aide bilatérale française et d'en multiplier l'impact.
- *Augmentation de la mobilisation en faveur du développement agricole et rural.* Depuis la crise de 2008, et en particulier depuis la Conférence sur la sécurité alimentaire tenue à Rome en janvier 2008, la France soutient dans les instances internationales la mobilisation de financements importants pour développer l'agriculture et renforcer la sécurité alimentaire. Le partenariat avec le Fida s'inscrit dans cet appui fort de la France au secteur agricole et permet de compléter les efforts consentis sur le plan bilatéral en confiant des ressources à la seule institution financière multilatérale spécialisée dans le développement agricole et rural. En outre, le partenariat avec le Fida devrait aussi faciliter la mise en place de cofinancements entre AFD et Fida et générer des effets multiplicateurs de leurs financements respectifs, en accord avec les objectifs des deux institutions.
- *Renforcement de l'influence et de la visibilité de l'aide française dans le domaine du développement agricole et rural.* La participation active de la France aux instances de gouvernance du Fida doit contribuer à la promotion des objectifs français en matière de développement agricole et rural, pour qu'ils soient pris en compte dans les politiques de l'organisation et les projets que le Fida finance. Par ailleurs, le Fida est un acteur multilatéral, dont le conseil d'administration comprend des pays du Nord comme du Sud, et, à ce titre, il jouit d'une légitimité qui lui vaut d'être écouté tant sur la scène internationale que dans les pays où il intervient. Le partenariat avec le Fida constitue donc un moyen pour la France de renforcer son influence dans les enceintes nationales et internationales, où se décident les politiques et les mesures de développement du secteur agricole. Les prises de position de la France au sein du conseil d'administration du Fida, de même que les différents éléments de son partenariat avec l'organisation, y compris la mise à disposition de l'expertise française, doivent aussi fournir des occasions pour mettre en valeur l'action de la France et en renforcer la visibilité.

Cadre logique du partenariat. Le cadre logique du partenariat France-Fida présenté en annexe reprend ces objectifs globaux, ainsi que les objectifs opérationnels, les résultats attendus et les activités qui leur correspondent.

Champ du partenariat. La mise en œuvre du partenariat ainsi défini est analysée dans les trois prochains chapitres, qui passent successivement en revue chacun de ses objectifs.

Il reste à préciser auparavant ce que recouvre le terme de partenariat. On considère dans cette étude que le partenariat France-Fida est constitué par l'ensemble des instruments de coopération entre les deux institutions pour la poursuite d'objectifs communs, ce qui comprend en particulier :

- la dotation de la France aux reconstitutions du fonds ;
- les cofinancements ;
- les fonds supplémentaires ;
- les outils de concertation entre les deux institutions ;
- la mise à disposition d'expertise ;
- les coproductions intellectuelles ou de coopération en matière de recherche et de gestion des connaissances.

3. Promotion des objectifs français en matière de développement agricole et rural

Ce chapitre examine la mesure selon laquelle les opérations du Fida concourent à la promotion des objectifs français en matière de développement agricole et rural et aux priorités géographiques de la France. Il étudie ensuite comment l'action du Fida s'inscrit dans la gamme des institutions multilatérales qui interviennent dans ce secteur et auxquelles la France contribue aussi. Enfin le chapitre analyse la pertinence de l'action du Fida par rapport aux objectifs d'amélioration de l'efficacité de l'aide de la Déclaration de Paris.

3.1 Cohérence et pertinence de la mission et des politiques du Fida au regard des objectifs de l'aide française

3.1.1 La politique de développement de la France dans le secteur agricole et du développement rural

Objectifs globaux. La stratégie de coopération au développement de la France est présentée, entre autres, dans

le document cadre du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) « Coopération au développement : une vision française », publié en 2011. Reprenant les principales conclusions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) de juin 2009, ce document définit une stratégie de coopération de la France qui tient compte des nouveaux défis du développement : mondialisation et interdépendance, diversification des trajectoires économiques des pays en développement, augmentation de la population mondiale et migrations, accroissement des inégalités, diversification des acteurs du développement... Dans ce nouveau contexte, la politique française de coopération vise à répondre à quatre enjeux complémentaires, dont l'évolution maîtrisée est importante à la fois pour la France et pour ses partenaires : en premier lieu contribuer à une croissance durable et partagée ; en deuxième lieu lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités ; en troisième lieu préserver les biens publics mondiaux ; et en quatrième lieu promouvoir la stabilité et l'État de droit.

La France répondra à ces enjeux via des partenariats différenciés selon une nouvelle typologie de quatre catégories de pays : les pays pauvres prioritaires (PPP), essentiellement des pays pauvres d'Afrique subsaharienne ; les pays à revenu intermédiaire entretenant des relations privilégiées avec la France (PIRPF) ; les pays émergents à enjeux globaux (PEGR) ; et les pays en crise ou en sortie de crise (PCSC). L'Afrique subsaharienne est la priorité, avec une concentration des subventions sur 14 PPP³¹ et un encouragement des institutions multilatérales à renforcer leurs interventions dans la région. Ainsi, pour le *triennium* budgétaire 2011-2013, il est prévu de concentrer 60 % de l'effort financier de l'État sur l'Afrique subsaharienne et d'affecter plus de 50 % des subventions sur les 14 PPP. Il est aussi prévu de consacrer un maximum de 10 % des ressources financières sur les pays émergents.

Secteurs prioritaires. Le document du Cicid de juin 2009 prévoit en outre de concentrer l'aide française sur **cinq secteurs prioritaires** : santé, éducation et formation, développement durable et climat, agriculture et sécurité alimentaire, soutien à la croissance. Pour le secteur « agriculture et sécurité alimentaire » le document précise que « la France poursuivra ses efforts de mobilisation d'un Partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire », et que « comme l'a annoncé le Président de la République, l'AFD consacrera un milliard d'euros à l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique sur cinq ans ».

31 Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République démocratique du Congo, République centrafricaine, Sénégal, Tchad, Togo.

Agriculture et développement rural. Le Cigid a publié une stratégie sectorielle pour l'agriculture et la sécurité alimentaire en 2005, qui définit deux axes prioritaires :

- *La réduction de la précarité et de l'exclusion en milieu rural* regroupe les actions de prévention et de gestion des crises, ainsi que les actions d'amélioration des conditions de vie en milieu rural. Celles-ci devront être centrées sur l'amélioration de l'accès aux services et aux infrastructures de base au niveau local et sur la prise en compte de la réduction des inégalités et du ciblage des populations démunies. La stratégie prévoit de maintenir une diversité d'instruments (aide projet en dons/prêts, contributions au Fida et à la FAO, assistance technique, subventions aux organisations non gouvernementales...) et de renforcer les partenariats avec notamment les organismes multilatéraux.
- *L'amélioration des performances des agricultures familiales* comprend : en premier lieu les actions d'appui à la formulation et à la mise en œuvre des politiques agricoles, qui visent à renforcer les capacités des pouvoirs publics, mais aussi des organisations professionnelles, dans l'élaboration des politiques et dans la participation aux négociations commerciales ; en deuxième lieu l'amélioration de la compétitivité des filières, à travers l'organisation des filières, le renforcement des systèmes de recherche nationaux, l'amélioration de l'accès aux services financiers et le développement de l'agriculture contractuelle ; en troisième lieu l'amélioration de l'environnement de la production agricole, en promouvant la gestion concertée des espaces ruraux et la sécurisation foncière, le développement d'une agriculture de conservation, la promotion d'instruments de gestion des risques.

Le **cadre d'intervention sectoriel (CIS) développement rural (2010-2012) de l'AFD** s'inscrit dans ces orientations, tout en tirant les leçons de la crise de 2008 et des défis posés à la sécurité alimentaire. L'objectif global est d'accompagner les mutations des agricultures du Sud de façon à ce qu'elles puissent améliorer la sécurité alimentaire et devenir le moteur d'une croissance inclusive. L'accent est mis sur les exploitations agricoles familiales et leur capacité à développer de nouveaux modèles plus productifs et plus économes en capital naturel, à accéder à des services d'appui financiers et non financiers et à s'intégrer dans les filières. Le CIS souligne que pour réussir rapidement ces mutations, les signaux du marché sont nécessaires mais non suffisants, et qu'un environnement favorable est nécessaire qui assure l'accès au foncier, au crédit et aux infrastructures, mais aussi l'organisation des producteurs et une meilleure gestion des risques, notamment de la volatilité des prix.

Citons encore le **Partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition**, lancé par le Président de la République en juin 2008 et repris lors des principaux événements internationaux dans ce domaine, qui vise à réformer la gouvernance mondiale pour mieux répondre aux grands défis de la sécurité alimentaire que sont l'instabilité des prix, les changements climatiques et l'appropriation des terres à grande échelle.

3.1.2 Stratégie et politiques du Fida et concordance avec les objectifs de l'aide française

Une mission en évolution. « L'objectif du fonds est de mobiliser et de fournir à des conditions de faveur des ressources financières (...) pour des projets et programmes visant expressément à créer, développer ou améliorer des systèmes de production alimentaire (...) compte tenu de la nécessité d'accroître cette production dans les plus pauvres des pays à déficit alimentaire (...) et de l'importance d'améliorer le niveau nutritionnel et les conditions de vie des populations les plus pauvres des pays en développement. »³². Conçu à l'origine essentiellement pour combattre l'insécurité alimentaire liée à des déficits de production, le Fida a su faire évoluer sa mission, en même temps que la définition des facteurs d'insécurité alimentaire et les moyens de la combattre changeaient au niveau international. D'une approche centrée sur la disponibilité des produits alimentaires, le domaine d'intervention du Fida s'est élargi au fil des ans pour s'aligner sur une approche systémique de la lutte contre la pauvreté rurale intégrant les dimensions d'accessibilité et de stabilité. Cette évolution du paradigme dans lequel s'inscrit le Fida apparaît pour la première fois clairement dans son Rapport sur la pauvreté rurale de 2001, puis dans son « Cadre stratégique pour la période 2002-2006 ». À côté des thèmes traditionnels du Fida (ciblage des populations plus défavorisées, production agricole, gestion de terroirs et développement communautaire, développement des infrastructures), apparaissent de nouvelles préoccupations telles que le développement d'activités extra-agricoles comme source alternative de revenus, le soutien aux politiques de décentralisation et l'articulation avec le développement local, l'accès aux services agricoles financiers et non financiers et le développement d'un environnement politique favorable à une croissance équitable en milieu rural. Dans la foulée du processus de libéralisation du secteur agricole enclenché depuis le début des années 80, l'accès aux marchés occupe une place de plus en plus déterminante. L'appui à la structuration des producteurs devient aussi un thème fort, l'appui du Fida visant à renforcer non seulement leurs fonctions écono-

32 Article 2 de l'accord portant création du Fonds international de développement agricole.

miques, mais aussi leur action politique et leur capacité de dialogue avec les décideurs publics. La création du « Forum paysan » en 2006 reflète cette nouvelle préoccupation en ouvrant un espace de concertation entre les organisations paysannes, le Fida et ses États membres.

2007-2010 : approche multisectorielle et alignement sur les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Le cadre stratégique 2007-2010, conçu avant la crise de 2007-2008, inscrit les opérations du Fida dans le cadre de la réalisation des OMD, et en particulier de l'OMD 1 d'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim et l'OMD 3 de promotion de l'égalité des sexes. Il a pour objectif général l'amélioration des revenus et de la sécurité alimentaire des ménages ruraux. Plus encore que la stratégie précédente, il reflète les préoccupations multisectorielles du Fida et vise à faciliter l'accès des ruraux pauvres aux ressources et aux compétences dans six grands domaines : (i) les ressources naturelles et les pratiques améliorées de gestion et de conservation de ces ressources ; (ii) les techniques agricoles améliorées et les services aux producteurs ; (iii) les services financiers ; (iv) les marchés des produits et des intrants agricoles ; (v) la création d'emplois extra-agricoles et d'entreprises en milieu rural ; et (vi) le processus d'élaboration de politiques et de programmes locaux et nationaux. Le ciblage vers la fraction la plus pauvre et la plus vulnérable de la population rurale, en particulier les femmes, continue à sous-tendre les choix et la mise en œuvre des opérations du Fida, de même que l'appui à la structuration des organisations des ruraux pauvres pour qu'elles puissent gérer leurs ressources, accéder aux marchés et aux services et dialoguer avec les administrations publiques.

Une nouvelle stratégie. Le cadre stratégique 2011-2015 approuvé par le conseil d'administration en mai 2011 marque-t-il un changement de politique du Fida suite à la crise de 2008 ? Le cadre stratégique répond par la négative : « ce cadre ne prévoit pas de revoir la mission unique du Fida, à savoir améliorer la sécurité alimentaire et œuvrer pour que les populations rurales, femmes et hommes, se libèrent de la pauvreté. Il invite plutôt le Fonds à tirer parti de son mandat et de ses avantages comparatifs dans certains domaines pour avoir un impact plus fort et plus durable sur la pauvreté rurale ». Cependant le document préconise aussi une réorientation stratégique liée à de nouveaux facteurs de changement et en particulier l'aggravation de la dégradation des ressources naturelles et des risques posés par le changement climatique, la progression de la demande de produits alimentaires, la volatilité des prix, ainsi que l'accroissement des investissements du secteur privé et l'accaparement des terres.

Soutien à l'exploitation familiale. Dans ce contexte, le nouveau cadre stratégique met l'accent sur une vision plus économique de l'agriculture paysanne et de la petite exploitation familiale, qui peut devenir un secteur dynamique et

à haute valeur ajoutée, pour autant qu'elle se développe comme une activité commerciale, qu'elle sache s'adapter à des conditions environnementales et climatiques changeantes, et qu'elle soit bien intégrée à des économies rurales dynamiques. Ainsi la prise en compte des filières locales, nationales et mondiales et la promotion d'outils contractuels au sein des filières sont mises en avant pour la première fois, tandis que la promotion d'« entreprises rentables » vient enrichir la défense classique de la petite exploitation et des producteurs pauvres. De nouveaux domaines thématiques se sont ajoutés (adaptation au changement climatique, formation et enseignement technique et professionnel, production d'énergies renouvelables au niveau des fermes et des communautés) ou sont renforcés (promotion de l'économie rurale non-agricole et des synergies avec l'agriculture, professionnalisation des producteurs et de leurs organisations, diversification des services financiers, en particulier pour améliorer la gestion des risques). Le ciblage devient un concept plus flexible, modulable selon les contextes, qui n'exclut pas les interventions au niveau d'un secteur ou d'une filière mais qui requiert alors des mécanismes spécifiques permettant aux populations plus pauvres d'en tirer parti. À côté des femmes, dont le Fida prône l'intégration dans l'économie rurale et dans les organisations de producteurs en tant qu'acteur économique, les jeunes acquièrent une nouvelle importance et un éventail d'approches sont prévues pour qu'ils puissent tirer parti des opportunités de développement agricole ou non-agricole. Enfin, dans la continuité de ses interventions au niveau international suite à la crise de 2008, le Fida souhaite adopter un rôle plus central sur le plan international, en particulier pour soutenir que « les investissements dans la petite exploitation agricole peuvent réellement contribuer à la sécurité alimentaire et (...) à la croissance économique (...), et qu'ils sont même (...) le seul moyen viable à cet effet. »

Complémentarité avec les priorités françaises. Davantage encore que la précédente, la nouvelle stratégie fait largement écho aux priorités françaises d'amélioration des performances des agricultures familiales. Le nouvel accent mis sur le soutien à l'intégration des petites exploitations dans les filières rapproche le Fida de l'AFD, dont l'appui au développement des filières est un des domaines privilégiés d'intervention. Mais la spécificité du Fida demeure dans la promotion de filières inclusives et de mécanismes de ciblage favorisant l'inclusion des populations rurales particulièrement démunies et appuyant leur accès à l'emploi, aux actifs et aux services. Le Fida joue ainsi un rôle complémentaire de l'aide française et contribue aux priorités françaises de réduction de l'exclusion en milieu rural.

Concordance avec les objectifs de l'AFD. Le CIS développement rural 2010-2012 de l'AFD reflète les priorités de l'aide française pour le secteur en lui donnant une valeur très opérationnelle, en accord avec le mandat de l'agence.

La comparaison du CIS et de la nouvelle stratégie du Fida 2011-2015³³ montre une même approche :

- *Développement des politiques agricoles.* Le premier axe d'intervention du CIS est d'accompagner des politiques agricoles nationales et régionales concertées en renforçant le dialogue entre les acteurs publics (États et collectivités) et privés (organisations de producteurs, agro-entreprises et associations) par des actions de formulation et de mise en œuvre de politiques au niveau national et régional, le renforcement des organisations professionnelles et des interprofessions, et la gestion foncière. On retrouve ici l'objectif 4 du Fida d'amélioration du contexte institutionnel et politique des économies rurales et l'objectif 3 de renforcement des capacités des organisations des ruraux pauvres, notamment pour qu'elles puissent influencer sur les politiques et les institutions qui ont une incidence sur leurs moyens d'existence.
- *Promouvoir une croissance agricole inclusive.* Le deuxième axe du CIS vise à « investir pour une agriculture moteur de croissance inclusif et durable » et se décline en trois résultats : l'accès des agriculteurs aux facteurs de production (crédit, irrigation, semences et intrants), le renforcement des capacités productives et commerciales des agriculteurs et des agro-entreprises (investissement dans la production et la transformation, structuration des filières, gestion de la variabilité des prix des produits agricoles) et la diffusion de techniques productives et respectueuses de l'environnement (bassin versant, agriculture de conservation, biodiversité). On retrouve l'objectif 1 du Fida « renforcer la base de ressources naturelles et d'actifs économiques et la rendre plus résistante au changement climatique, à la dégradation de l'environnement et à la transformation des marchés » et l'objectif 2 « améliorer l'accès à des services essentiels pour (...) augmenter les revenus et renforcer la capacité d'adaptation dans un environnement évolutif ». L'AFD, traditionnellement impliquée dans le renforcement des filières d'exportation, élargit son action aux filières vivrières, un domaine dans lequel le Fida a une bonne expérience. Les différences portent plutôt sur l'importance donnée par l'AFD aux agro-entreprises et à la transformation, qui sont un sujet relativement nouveau pour le Fida. Cependant celui-ci met un nouvel accent sur l'engagement avec le secteur privé dans les filières et la promotion d'une répartition plus équitable de leur valeur ajoutée au profit des petits producteurs, ouvrant ainsi un grand champ de complémentarités possibles avec l'AFD. En effet, le conseil d'administration du Fida a exclu la proposition faite dans le cadre de l'évaluation des activités du Fida en faveur du secteur privé de

mettre en place un mécanisme de financement direct des acteurs privés. Ceux-ci deviennent cependant des partenaires incontournables dans le cadre du développement des filières soutenu par le Fida. La possibilité d'associer des financements AFD et des acteurs privés aux interventions du Fida en faveur des petits producteurs augmenterait l'impact des opérations des deux institutions. L'accent de l'AFD sur le problème de la variabilité des prix agricoles n'est qu'évoqué par le Fida dans l'analyse du contexte et ne fait pas l'objet d'actions spécifiques comme pour l'AFD (fonds de lissage). L'AFD met aussi l'accent sur le renforcement des institutions régionales, un domaine dont le Fida était jusqu'ici absent (exception faite du programme de dons), mais auquel il a commencé à s'intéresser, en partenariat avec la France. En revanche celui-ci donne davantage d'importance au ciblage comme mécanisme d'inclusion sociale et à la promotion de catégories spécifiques de ruraux pauvres : femmes, jeunes, populations marginalisées. La formation professionnelle et l'enseignement technique constituent une nouvelle thématique plus présente côté Fida.

- *Intégration des territoires ruraux à l'économie nationale.* Le troisième axe du CIS vise à intégrer les territoires ruraux à l'économie nationale par des équipements (infrastructures, eau potable, assainissement, électrification, services sociaux, mécanismes financiers décentralisés) et des infrastructures (routes et pistes rurales). Les infrastructures ne font pas l'objet d'un objectif spécifique, mais il est prévu de continuer à investir dans l'amélioration des systèmes locaux d'approvisionnement en énergie ainsi que d'autres infrastructures rurales en vue d'améliorer la productivité des petites exploitations et des entreprises non agricoles. Il s'agit là d'un domaine que le Fida valorise beaucoup dans le cadre des cofinancements (Fonds de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole – Opep et de la Banque africaine de développement – BAfD) et où des complémentarités sont à promouvoir avec l'AFD.

Nouvelles tendances. Les stratégies d'intervention des deux institutions sont des documents qui envisagent le futur sur des durées courtes – trois ans pour l'AFD, cinq pour le Fida. Les deux documents s'appuient néanmoins sur une analyse détaillée des grands enjeux qui caractérisent le développement du monde agricole et mettent en évidence les mutations rapides de son environnement global. On y trouve donc des indications sur certains thèmes qui vont façonner les agricultures de demain et qui révèlent une bonne convergence de vues :

- *Biodiversité.* La protection de l'environnement et de la biodiversité fait partie des priorités de l'AFD et est soutenue par le CIS. Elle est aussi promue par le cadre stratégique du Fida, dans le cadre d'une gestion plus durable des ressources naturelles. Le Fida s'est récem-

33 Voir les cadres logiques en annexe 5.

ment doté d'une division de l'environnement et du climat, dont la première tâche a consisté dans l'élaboration d'une stratégie de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles, développée avec l'appui financier de l'AFD. La stratégie promeut une « révolution doublement verte » qui réconcilie productivité agricole et protection de l'environnement, en réduisant la dépendance excessive de la révolution verte envers les intrants extérieurs non biologiques et en s'appuyant davantage sur les savoirs locaux des exploitants agricoles. Elle soutient le recours à des approches « multi-bénéfices », qui améliorent les écosystèmes et la biodiversité, tout en augmentant les rendements et l'adaptabilité aux changements climatiques, en particulier l'agriculture écologique, la gestion intégrée des éléments nutritifs des végétaux, l'agriculture biologique.

- **Biotechnologies.** Le CIS de l'AFD se montre prudent sur le recours aux organismes génétiquement modifiés (OGM), soulignant les risques potentiels sur le plan de l'environnement et de la santé ainsi que l'asymétrie qu'ils génèrent en faveur des agro-fournisseurs. Le Fida, à l'instar de l'AFD, soutient le développement de technologies qui favorisent l'intensification durable de la petite exploitation agricole, mais ne s'étend pas, pas plus que la politique de l'environnement, sur le développement de nouvelles technologies. De par son ancrage auprès des petits producteurs et des communautés, le Fida a plutôt tendance aujourd'hui à renforcer le recours aux savoirs locaux et aux technologies améliorées. Le programme de dons, qui permet le financement d'opérations de recherche en dehors des projets financés sur prêts, leur consacre une part importante des financements.
- **Changement climatique.** Le CIS de l'AFD soutient l'atténuation de l'impact des changements climatiques sur l'agriculture à travers la promotion de techniques plus productives et respectueuses de l'environnement et la gestion des risques notamment à travers l'assurance. Dans les pays émergents, l'AFD a un mandat Climat et croissance verte et solidaire qui vise en priorité la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) par l'agriculture, la séquestration du carbone dans les sols cultivés ainsi que certaines mesures d'adaptation au changement climatique. Au Fida, s'appuyant sur la stratégie en matière de changement climatique publiée en 2010, la nouvelle stratégie de l'environnement prône le développement d'une institution qui soit « *climate smart* », à travers l'intégration systématique de l'adaptation aux changements climatiques dans les programmes et les projets, la mobilisation des ressources et la gestion des connaissances. Un « Programme d'adaptation des petits producteurs » est en cours de préparation pour être financé à travers un fonds supplémentaire multi-bailleurs à constituer. Il aura

pour objectif de cofinancer des projets visant à intégrer les adaptations aux changements climatiques dans le développement de l'agriculture familiale à une échelle significative, à travers une palette d'interventions couvrant les aspects techniques, institutionnels et de gestion des connaissances. D'autre part des négociations sont en cours avec l'AFD pour le financement d'un projet pilote d'assurance indicelle contre le risque climatique au Mali.

- **Développement des biocarburants.** Le CIS fait preuve de prudence sur le secteur des biocarburants également, considérant l'impact négatif qu'ils peuvent avoir sur la sécurité alimentaire, ainsi qu'un bilan carbone défavorable de leur cycle complet de production. Les investissements dans ce domaine sont conditionnés par un bilan carbone positif, l'exclusion du développement sur défriches forestières ou zones naturelles riches en biodiversité et le soutien à des filières courtes d'agro-carburants à usage local. Le cadre stratégique du Fida voit dans les biocarburants une importante opportunité de marché pour les petits producteurs ainsi qu'une source possible d'amélioration de l'approvisionnement énergétique en milieu rural, à condition que les droits de ces derniers sur les ressources naturelles soient renforcés et protégés.

Partenariats. Pour compléter ses opérations, l'AFD préconise le renforcement des partenariats, particulièrement avec le Fida, qui est plusieurs fois mentionné dans le CIS développement rural, notamment en ce qui concerne la recherche de cofinancements, les travaux de production intellectuelle, la contribution aux débats internationaux sur la sécurité alimentaire, ainsi que la gestion des risques climatiques. Quant au cadre stratégique du Fida, il préconise de porter une attention croissante aux partenariats, avec le secteur tant public que privé et au niveau national comme international, à la fois pour démultiplier, à travers des cofinancements, les investissements de développement et pour acquérir de l'expertise et partager des savoir-faire. Il prévoit aussi que, pour appliquer des programmes à plus grande échelle, le Fida devra compléter ses ressources propres en développant les partenariats avec d'autres donateurs.

Cofinancements. Enfin, un dernier point important pour juger des opportunités de synergies entre AFD et Fida, est l'intérêt marqué des deux institutions pour le développement de cofinancements. L'AFD a prévu de les promouvoir en particulier dans le domaine de la production intellectuelle, le développement de périmètres hydro-agricoles et de leur valorisation, le soutien à l'intégration des territoires ruraux dans les économies nationales. Quant au Fida, il déclare prévoit de recourir « au cofinancement chaque fois que cela est possible, en appliquant des procédures harmonisées afin d'éviter un accroissement des coûts de transaction pour les gouvernements » et, en particulier, pour le

développement de programmes « qui couvrent l'ensemble du secteur rural, tout en appuyant les mesures nécessaires pour que les avantages soient bien axés sur les populations pauvres et que celles-ci participent aux décisions ».

3.1.3 Règles d'allocation par pays du Fida et différences avec les règles françaises

Des systèmes d'allocation différents. En tant qu'institution multilatérale, le Fida se doit d'avoir des règles transparentes et précises pour l'allocation de ses ressources. Le système d'allocation basé sur les performances (*Performance-based Allocation System* - PBAS) a été introduit en 2004. Des allocations triennales par pays sont définies sur la base d'un ensemble de critères incluant la population rurale, le revenu par habitant et les performances du pays bénéficiaire en matière de développement rural et dans l'exécution des projets financés par le Fida.

L'aide française n'a pas les mêmes contraintes d'allocation par pays et peut moduler ses concours en fonction des opportunités, dans les limites imposées par les objectifs d'allocation des ressources (affectation de 60 % des ressources budgétaires à l'Afrique sub-saharienne et 50 % des dons aux pays pauvres prioritaires). Pour l'AFD, les

limites sont celles déterminées par la gestion des risques pays (pour les prêts) et l'obligation de consacrer 45 % de ses concours à l'Afrique sub-saharienne³⁴.

Du fait de son système d'allocation, le Fida peut se trouver dans la situation de ne pouvoir financer en totalité certains des projets qu'il identifie et de devoir, pour en boucler le financement, rechercher des cofinancements. Cette différence de contraintes en matière d'affectation géographique des ressources peut être l'occasion de faire émerger des partenariats entre le Fida et la France, comme cela a été récemment le cas en Syrie (voir encadré 1).

Prédominance de l'Afrique. En dépit de leurs modalités différentes d'allocation des ressources, plus de la moitié des engagements consacrés au développement agricole et rural, en France comme au Fida, sont absorbés par l'Afrique subsaharienne (figure 7).

Au regard des pratiques passées, il semblerait donc que l'aide bilatérale française et l'aide multilatérale du Fida aient été complémentaires en matière d'allocation géographique, la France étant présente dans des pays où le Fida l'est moins et réciproquement. En cela, la France exploite de manière efficace le canal multilatéral.

34 Plan d'affaires 2010-2011.

Encadré 1 - Syrie : priorités géographiques partagées et complémentarité prêt Fida-don AFD

Ce projet a une couverture nationale et vise à développer les services aux éleveurs, améliorer les pâturages, appuyer les petites entreprises de transformation et promouvoir les services de microfinance. Le Fida et l'AFD le financent chacun à hauteur de 27 millions de dollars. Le projet a été approuvé par les deux institutions fin 2010, mais son démarrage effectif reste conditionné par l'évolution de la situation politique dans le pays.

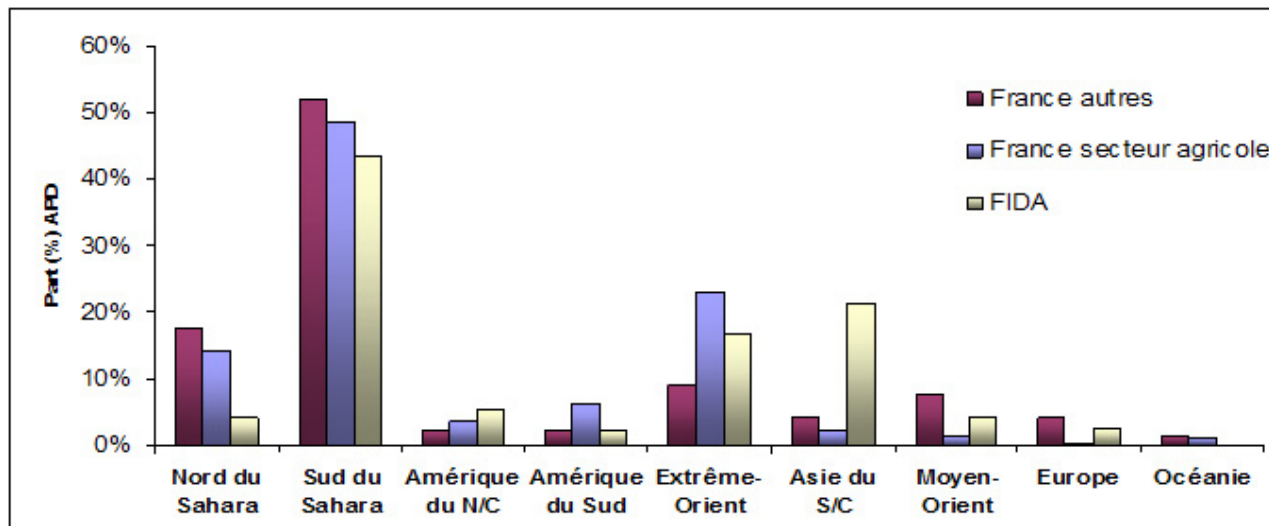
L'idée d'un cofinancement avait été évoquée au Fida lors de discussions avec l'agent de l'AFD à Rome. Après une première instruction par le Fida, une note de conception a été présentée à l'AFD lors d'une rencontre à Paris. Une mission conjointe de formulation a alors été montée et a débouché sur le cofinancement du projet. Celui-ci correspondait à l'intérêt commun des parties.

L'AFD était en train d'installer une agence en Syrie, afin d'y développer, conformément à la stratégie française de reprise des relations, une activité de prêts à taux non concessionnel. Ce cofinancement lui a permis de financer immédiatement un projet. Sans le Fida, elle aurait dû mettre un certain temps pour analyser le contexte et créer les contacts dans l'administration syrienne, alors que le Fida, particulièrement bien implanté dans les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, les avait déjà.

Le Fida était limité dans ses capacités de financement par l'enveloppe financière affectée à la Syrie et cherchait un cofinancement. Il avait identifié plusieurs possibilités : l'AFD, l'Opep et la Banque islamique de développement.

Le gouvernement syrien a préféré retenir un cofinancement avec l'AFD, qui contrairement aux deux multilatéraux pressentis, proposait également une assistance technique sous forme de don. Les conditions financières de l'AFD (Euribor + 25 points de base) étaient d'autre part plus intéressantes que celles proposées par les multilatéraux.

Figure 7 : Répartition des engagements d'APD de la France et du Fida par région (1995-2009)



Source : Base de données SNPC, Cad-OCDE

Le Cicid de juin 2009 s'est engagé à concentrer l'aide française suivant une nouvelle typologie de quatre catégories de pays : les pays pauvres prioritaires (PPP), essentiellement des pays pauvres d'Afrique subsaharienne ; les pays à revenu intermédiaire entretenant des relations privilégiées avec la France (PIRPF) ; les pays émergents à enjeux globaux (PEGR) ; et les pays en crise ou en sortie de crise (PCSC). L'analyse de la présence du Fida dans les quatre catégories sur les 15 dernières années montre que le Fida est moins présent que la France dans ces zones prioritaires : en effet, 53 % des engagements du Fida contre 40 % des engagements français concernent des pays hors zone de concentration française (figure 9). En particulier, le Fida consacre une part nettement moins importante de ses financements aux PPP et aux PIRPF. En revanche, les PEGR et les PCSC occupent une part relativement plus importante dans l'APD multilatérale du Fida.

On notera que, pour la première fois, le cadre stratégique 2011-2015 du Fida préconise une spécialisation des stratégies selon qu'elles s'adressent aux États fragiles, aux pays à faible revenu et aux pays à revenu intermédiaire.

3.2 Avantages comparatifs du Fida par rapport aux autres institutions multilatérales

Comment s'articulent les dotations françaises au Fida et aux autres institutions internationales intervenant dans le financement du développement rural et agricole (particu-

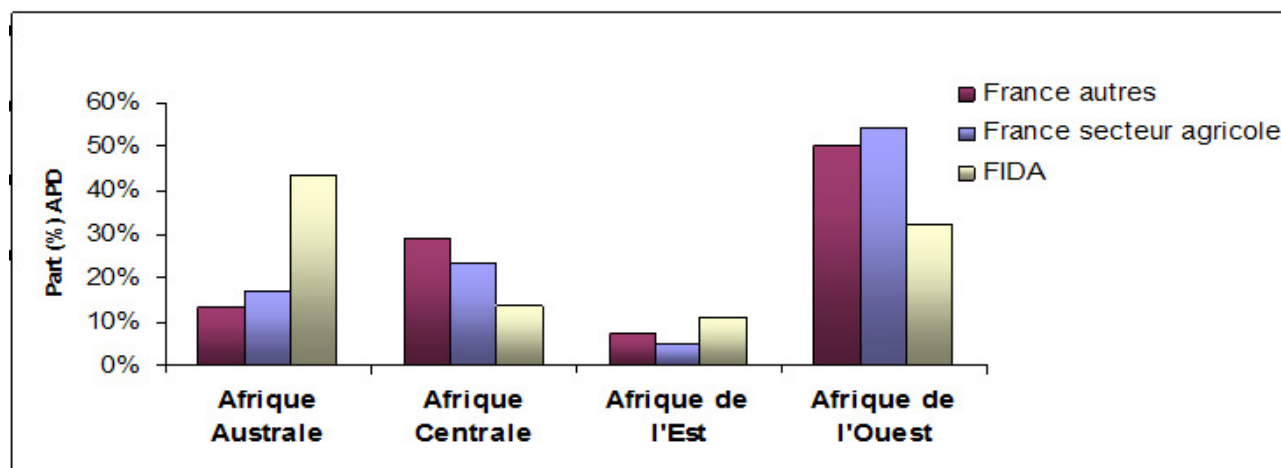
lièrement Banque mondiale, BAfD, Union européenne)³⁵ et quels sont les avantages comparatifs du Fida ? Pour répondre à la question, il faut successivement examiner la spécificité du Fida par rapport à ces institutions, puis les performances du Fida comme instrument d'aide à ce secteur.

3.2.1 Spécificité du Fida

Un mandat unique. Le Fida est la seule institution internationale de financement qui soit spécialisée dans la lutte contre la pauvreté rurale et dont les opérations ciblent spécifiquement les pauvres ruraux. À ce titre, il a vocation à intervenir dans des régions souvent délaissées par les autres institutions à cause de leur enclavement, de leur écologie fragile ou de fortes contraintes de développement qui réduisent les taux de rentabilité interne que l'on peut attendre des opérations. Plus récemment, les projets du Fida ont pu adopter des approches plus globales, à travers le soutien à des programmes sectoriels ou sous-sectoriels ou en soutenant le développement de filières. Ils prévoient alors des mécanismes qui favorisent l'intégration des groupes les plus pauvres dans les dynamiques qu'ils appuient et la prise en compte des populations plus marginalisées dans les politiques sectorielles. Le Fida occupe une place d'autant plus indispensable depuis que la sécurité alimentaire est devenue une priorité absolue par la communauté internationale, suite à la crise alimentaire de 2008.

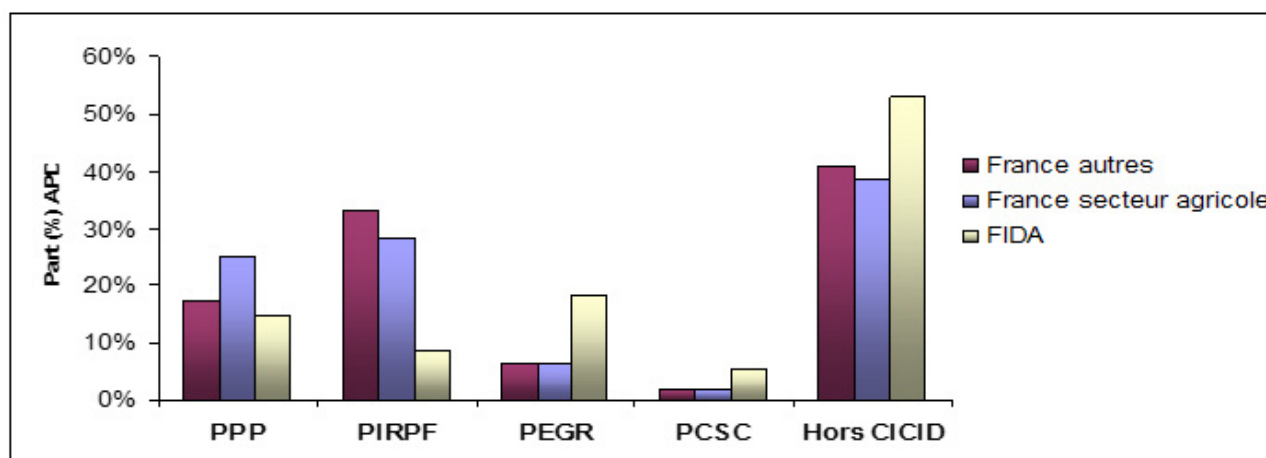
³⁵ La question ne se pose pas par rapport au Pam et à la FAO, dont la mission n'est pas le financement du développement agricole et rural.

Figure 8 : Répartition des engagements d'APD de la France et du Fida en Afrique sub-saharienne (1995-2009)



Source : Base de données SNPC, Cad-OCDE

Figure 9 : Répartition des engagements d'APD de la France et du Fida selon la typologie du Ciciid (1995-2009)



Source : Base de données SNPC, Cad-OCDE

Sa spécialisation a permis au Fida d'accumuler un savoir-faire et de développer des approches innovantes pour la réduction de la pauvreté rurale et la promotion de l'agriculture paysanne, en particulier en ce qui concerne le ciblage des communautés et groupes les plus pauvres et leur inclusion dans les dynamiques rurales, le développement de la société civile rurale et le soutien au développement des mouvements paysans, la promotion des institutions rurales, ou encore le développement communautaire.

Le Fida joue également un rôle unique de plaidoyer en faveur de l'agriculture paysanne et d'une croissance rurale équitable dans les enceintes internationales. Il jouit à cet effet d'une légitimité internationale que lui vaut tant son statut d'organisation multilatérale appartenant au système

des Nations unies, que la composition de son conseil d'administration qui comprend à la fois des pays du Nord et du Sud. Le Fida s'est beaucoup impliqué ces dernières années dans les forums internationaux sur la sécurité alimentaire et il héberge à Rome le secrétariat du *High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis* (HLTF)³⁶. Il est aussi coprésident de la Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural et héberge le secrétariat

³⁶ Créée en 2008 et placée sous la coordination du Secrétaire général des Nations unies, le HLTF rassemble les directeurs des agences spécialisées des Nations unies, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, l'OCDE et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour promouvoir une réponse globale et unifiée aux défis de la sécurité alimentaire.

de l'*International Land Coalition*. On notera encore sa participation à la préparation du G20 agricole de juin 2011, notamment en contribuant à l'élaboration d'un rapport inter-agences sur les options pour atténuer la volatilité des prix des denrées alimentaires et leur impact sur les populations vulnérables, dans le cadre duquel il s'est préoccupé plus particulièrement des relations entre volatilité des prix, petits producteurs et sécurité alimentaire.

3.2.2 Efficacité de l'action du Fida

Une évaluation critique. Le Fida a fait l'objet en 2005 d'une évaluation externe indépendante. Cette évaluation a conclu à la pertinence du mandat du Fida, qui trouve un surcroît de légitimité du fait de l'importance attachée au développement rural pour la poursuite des OMD. L'analyse de la performance, fondée sur un échantillon de 20 projets, indique que leurs objectifs sont généralement en accord avec les priorités de développement des pays, que les compétences du fonds sont établies dans le domaine de la production agricole, la sécurité alimentaire et les services financiers, et que la majorité des projets atteignent leurs objectifs, même si leur impact sur leur pauvreté n'est pas toujours sensible. Mais l'évaluation a aussi mis en lumière un certain nombre de points faibles :

- Faible efficacité des projets (dont la moitié connaît de graves problèmes et nécessite une redéfinition à l'évaluation de mi-parcours) qui appelle un travail de préparation plus fourni et faible efficience, faute notamment d'une attention suffisante à l'analyse économique et aux indicateurs coûts/efficacité ;
- Mauvaise évaluation de la capacité de gestion des emprunteurs ;
- Qualité insuffisante de la supervision des projets, due à la règle obligeant le Fida à confier la supervision à une institution coopérante ;
- Capacité insuffisante pour le dialogue politique avec les pays emprunteurs ;
- Impact très variable des projets en terme de réduction de la pauvreté, et souvent peu durable ;
- Capacité d'innovation insuffisante ;
- Gestion des ressources humaines conservatrice, insuffisamment axée sur les résultats, faisant excessivement appel à des consultants, et largement responsable des performances variables des projets ;
- Absence d'approche systématique en ce qui concerne les partenariats.

Cette évaluation concluait une série de recommandations : améliorer le système d'assurance qualité ; élaborer un nouveau mode opérationnel et notamment réviser le modèle des chargés de pays (CPM) autonomes ; améliorer la politique des ressources humaines et la stratégie de gestion des savoirs ; mettre en place des outils permettant au conseil d'administration de mieux jouer son rôle de surveillance des activités.

Un agenda de réforme et de changement. Suite à cette évaluation indépendante, le Fida a établi un Plan d'action pour améliorer l'efficacité de l'organisation (2005). De nombreuses réformes ont été progressivement mises en œuvre depuis 2005, selon un rythme soutenu :

- *Nouveau format de programmes pays.* Depuis septembre 2006, les Cosop (Programmes d'opportunités stratégiques par pays) ont un nouveau format qui traduit le souci de mieux identifier l'avantage comparatif du Fida et de renforcer l'appropriation par des procédures de validation plus complètes avec les autorités partenaires.
- *Politique de ciblage.* Adoptée en septembre 2006, cette politique vise à mettre en place des méthodes participatives pour améliorer l'impact des projets sur les populations rurales pauvres ou exposées à l'insécurité alimentaire.
- *Supervision directe.* Adoptée en décembre 2006, la supervision des projets a été transférée progressivement des institutions coopérantes (surtout *United Nations Office for Project Services* - UNOPS) au Fida lui-même. 92 % des supervisions et de la mise en œuvre des projets est aujourd'hui effectuée par le Fida, ce qui n'est cependant pas sans poser des problèmes de capacité de gestion et de charge de travail de plus en plus importante pour les CPP.
- *Politique de gestion des savoirs.* Adoptée en avril 2007, cette politique consiste à mieux gérer les productions existantes dans le cadre d'une véritable politique de capitalisation et de diffusion.
- *Présence sur le terrain.* Suite aux recommandations de l'évaluation, le Fida s'est engagé à progressivement développer sa représentation sur le terrain. Fin 2010, 29 pays disposent d'une représentation au niveau local, sur les 30 prévus.
- *Nouveaux outils de pilotage.* Le Fida a mis en place une palette d'outils de pilotage : (i) gestion axée sur les résultats avec le « Cadre de gestion axée sur les résultats » ; (ii) plan à moyen terme, sur 3 ans, accompagné d'un cadre logique complet ; (iii) programme de travail annuel ; (iv) mesure annuelle des performances

avec le rapport sur l'efficacité en matière de développement (RIDE); (v) évaluation annuelle des résultats et des impacts (ARRI) par le bureau indépendant de l'évaluation ; et (vi) suivi des recommandations (Prisma).

- **Contrôle de qualité.** Des procédures de contrôle de qualité ont été mises en place dans le processus d'instruction des projets, qui associent des cadres du Fida et des personnes ressources extérieures à l'organisation.

En outre, le Fida a lancé en 2009 le programme Changement et réforme (*Change and Reform Agenda*), qui a pour objectif de mettre en place un nouveau modèle opérationnel avec cinq objectifs : (i) le renforcement de la capacité de gestion, (ii) l'approfondissement de la réforme des ressources humaines, (iii) le renforcement de la gestion financière, (iv) l'augmentation de la transparence et de la redevabilité et (v) l'introduction de nouveaux instruments de planification pour aligner les ressources sur les objectifs stratégiques et les résultats.

L'ensemble de ces nouveaux outils a permis d'améliorer considérablement les performances en termes d'efficacité et d'efficience de l'aide, de redevabilité et de pertinence des stratégies, ainsi que le démontrent trois importantes évaluations externes réalisées depuis lors :

- **Compas (2008).** Sous l'égide de la Banque mondiale, le groupe de travail des institutions financières multilatérales de développement effectue régulièrement une évaluation des institutions membres qui porte sur leurs approches en matière de gestion orientée sur les résultats de développement (Gord), dans le cadre de leur système commun d'évaluation des performances (*Common Performance Assessment System*, ou Compas). La dernière évaluation disponible, effectuée en 2008, inclut pour la première fois le Fida.
- **Mopan (2010).** Le réseau commun d'évaluation des performances des agences multilatérales (Mopan) est constitué de 16 pays donateurs (dont la France) ayant un intérêt commun à évaluer les performances des institutions qu'ils financent. Il a réalisé une évaluation du Fida en 2010. Celle-ci ne permet malheureusement pas de comparer le Fida à d'autres agences internationales intervenant dans le même domaine, car seules sont disponibles les évaluations de la Banque asiatique de développement, du Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) et de l'Organisation mondiale de la santé.
- **DfID (2010).** Le DfID a procédé en 2010 à une évaluation des agences multilatérales auxquelles contribue le gouvernement britannique (43 organisations au total).

L'objectif était d'apprécier la pertinence du travail de ces organisations par rapport aux priorités britanniques (clarté du mandat, résultats atteints, attention à l'égalité des genres, capacité à travailler dans les pays fragiles, attention aux changements climatiques et à la durabilité environnementale, priorité aux pays pauvres) ainsi que leurs qualités organisationnelles (transparence, culture de résultats, redevabilité, capacité à monter des partenariats, qualité de la gestion).

Amélioration de l'efficacité. Les quatre évaluations ont une appréciation globalement satisfaisante de la performance de l'organisation et de son efficacité, qui démontre le chemin parcouru en seulement quatre années et la capacité qu'a eue le Fida de réagir positivement aux conclusions très sévères de l'évaluation indépendante de 2005. Selon l'étude Mopan, l'efficacité interne du Fida (définie comme la capacité organisationnelle de l'institution à permettre à ses clients d'atteindre les résultats attendus) est considérée comme satisfaisante par 87 % des clients, 84 % des donateurs au siège et 67 % des donateurs dans les pays clients (cette dernière performance s'expliquant vraisemblablement par le caractère récent de l'implantation sur le terrain du Fida) comme l'indique la figure 10.

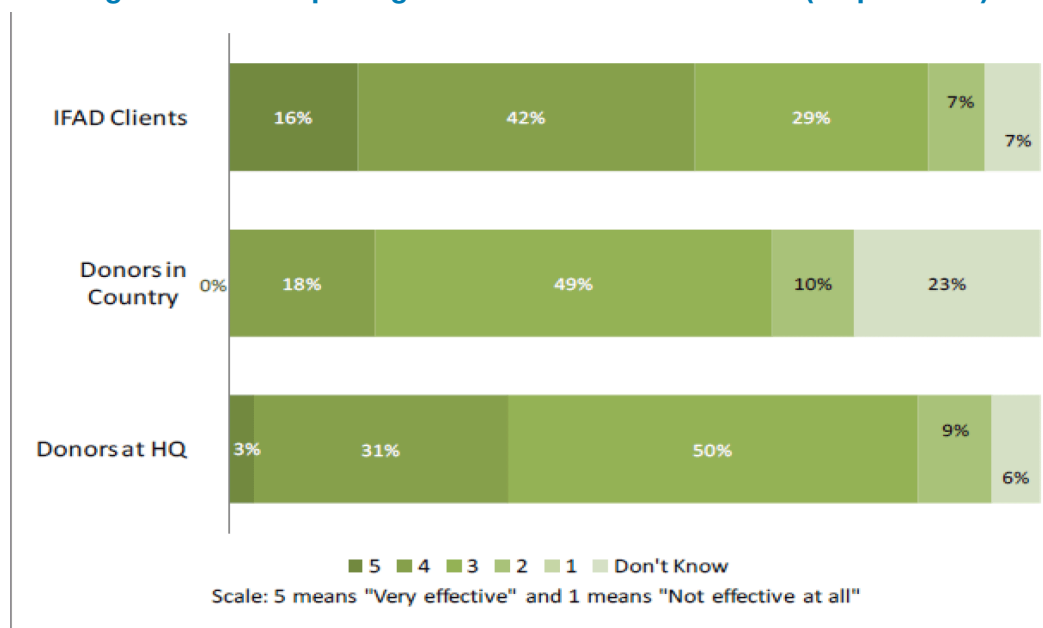
Les performances de l'organisation sont considérées adéquates ou satisfaisantes pour la majorité des indicateurs retenus, comme l'indique le tableau 1 ci-après.

Pour l'étude Compas de 2008, le pourcentage de projets jugés modérément satisfaisants ou plus est estimé à 89 % pour la performance globale, 87 % pour la pertinence, 83 % pour l'efficacité et 67 % pour l'efficience. Enfin, l'évaluation DfID place le Fida dans la catégorie des agences ayant un bon rapport coût-bénéfice, avec des scores satisfaisants pour les deux séries de critères, synthétisés dans la figure 11.

On relèvera en outre les aspects plus spécifiques suivants :

- **Gestion stratégique.** L'évaluation Compas note que le Fida a réalisé au cours des trois dernières années des progrès considérables dans la mise en place d'un système intégré et cohérent de prévision et de suivi des performances, notamment à travers l'amélioration du cadre de mesure des résultats, utilisé à la fois pour la gestion interne de l'institution et pour le reportage externe au conseil, le rapport du Fida sur l'efficacité en matière de développement (RIDE). L'étude estime même que ce système peut servir de modèle pour d'autres institutions. Le système comprend aussi la prise en compte des résultats dans l'élaboration des stratégies pays, ainsi que de nouveaux moyens pour améliorer le suivi des performances (tels que les enquêtes auprès des clients). La décision du

Figure 10 : Perception globale de l'efficacité du Fida (Mopan 2010)



Fida de superviser lui-même les projets qu'il finance va également dans ce sens, ainsi que le programme de décentralisation du personnel. L'enquête réalisée dans le cadre de l'évaluation Mopan (2010) attribue au Fida une mention « adéquate » en matière de gestion stratégique, tandis que l'analyse documentaire conduit à une mention « forte efficacité ». L'évaluation souligne l'adéquation de la stratégie du Fida avec son mandat et identifie comme éléments positifs les Cosop basés sur les résultats et alignés sur les politiques nationales, ainsi que la bonne diffusion des documents clés. Enfin, le Fida obtient un score satisfaisant en matière de gestion stratégique selon l'évaluation DfID, qui considère le cadre de gestion basé sur les résultats comme le meilleur du système multilatéral.

- *Gestion opérationnelle.* L'enquête Mopan qualifie d'adéquates les performances du Fida, tandis que l'analyse documentaire conclut à une forte efficacité. Les points évalués comme les plus positifs dans les différentes évaluations sont la gestion financière, la politique de transparence, le système d'allocations financières basées sur les performances, les audits externes. Sont considérés comme restant à améliorer la gestion des ressources humaines, la capacité de déboursement qui est faible comparée aux autres agences, et le contrôle des coûts administratifs, jugés supérieurs à la moyenne par l'évaluation DfID. Le Mopan pointe aussi le faible niveau de déconcentration dans la gestion des projets, mais la présence du Fida

dans les pays n'avait pas encore donné tous ses effets à l'époque de l'enquête.

- *Gestion relationnelle.* Les performances du Fida sont jugées adéquates par l'enquête Mopan, mais les notes obtenues sont moins bonnes que dans les autres domaines. L'ajustement des procédures du Fida à celles mises en place dans les pays est identifié comme un des points à améliorer par les donateurs interrogés, tandis que les délais générés par les procédures administratives sont jugés excessifs. Les clients interrogés jugent en revanche comme particulièrement positives les contributions du Fida au dialogue sur les politiques, opinion que ne partagent pas toujours les donateurs situés sur le terrain. L'analyse documentaire souligne la contribution positive du Fida à l'harmonisation de l'aide du fait de sa disponibilité à organiser des missions communes. L'évaluation DfID mentionne aussi parmi les points forts la capacité du Fida à travailler en partenariat, la relation de confiance établie avec les gouvernements des pays bénéficiaires et les approches participatives qui donnent une voix aux bénéficiaires et en particulier aux femmes.
- *Gestion des savoirs.* Les bénéficiaires jugent de façon positive le système de suivi de ses interventions mis en place par le Fida, tandis que les pays bailleurs reconnaissent l'indépendance du bureau des évaluations du Fida, tout en déplorant le faible nombre d'évaluation *ex post*.

Tableau 1 : Performance du Fida selon Mopan 2010

	Survey Respondents	Document Review
Quadrant I: STRATEGIC MANAGEMENT		
KPI I-1 Providing direction for results	4.29	6
KPI I-2 Corporate focus on results	4.23	6
KPI I-3 Focus on thematic priorities	3.98	5
KPI I-4 Country focus on results	4.31	6
Quadrant II: OPERATIONAL MANAGEMENT		
KPI II-1 Aid allocation decisions	4.42	5
KPI II-2 Linking aid management to performance	3.77	4
KPI II-3 Financial accountability	4.16	6
KPI II-4 Using performance information	4.17	5
KPI II-5 Managing human resources	3.56	5
KPI II-6 Performance oriented programming	4.11	5
KPI II-7 Delegating decision making	3.72	NA
Quadrant III: RELATIONSHIP MANAGEMENT		
KPI III-1 Supporting national plans	4.08	4
KPI III-2 Adjusting procedures	3.67	NA
KPI III-3 Using country systems	3.87	3
KPI III-4 Contributing to policy dialogue	4.20	NA
KPI III-5 Harmonising procedures	3.92	4
Quadrant IV: KNOWLEDGE MANAGEMENT		
KPI IV-1 Monitoring external results	4.62	5
KPI IV-2 Presenting performance information	4.17	5
KPI IV-3 Disseminating lessons learned	3.83	6

Legend	
Strong or above	4.50-6.00
Adequate	3.50-4.49
Inadequate or below	1.00-3.49
Not assessed in the document review	NA

Source : Mopan Common Approach, Ifad 2010, January 2011

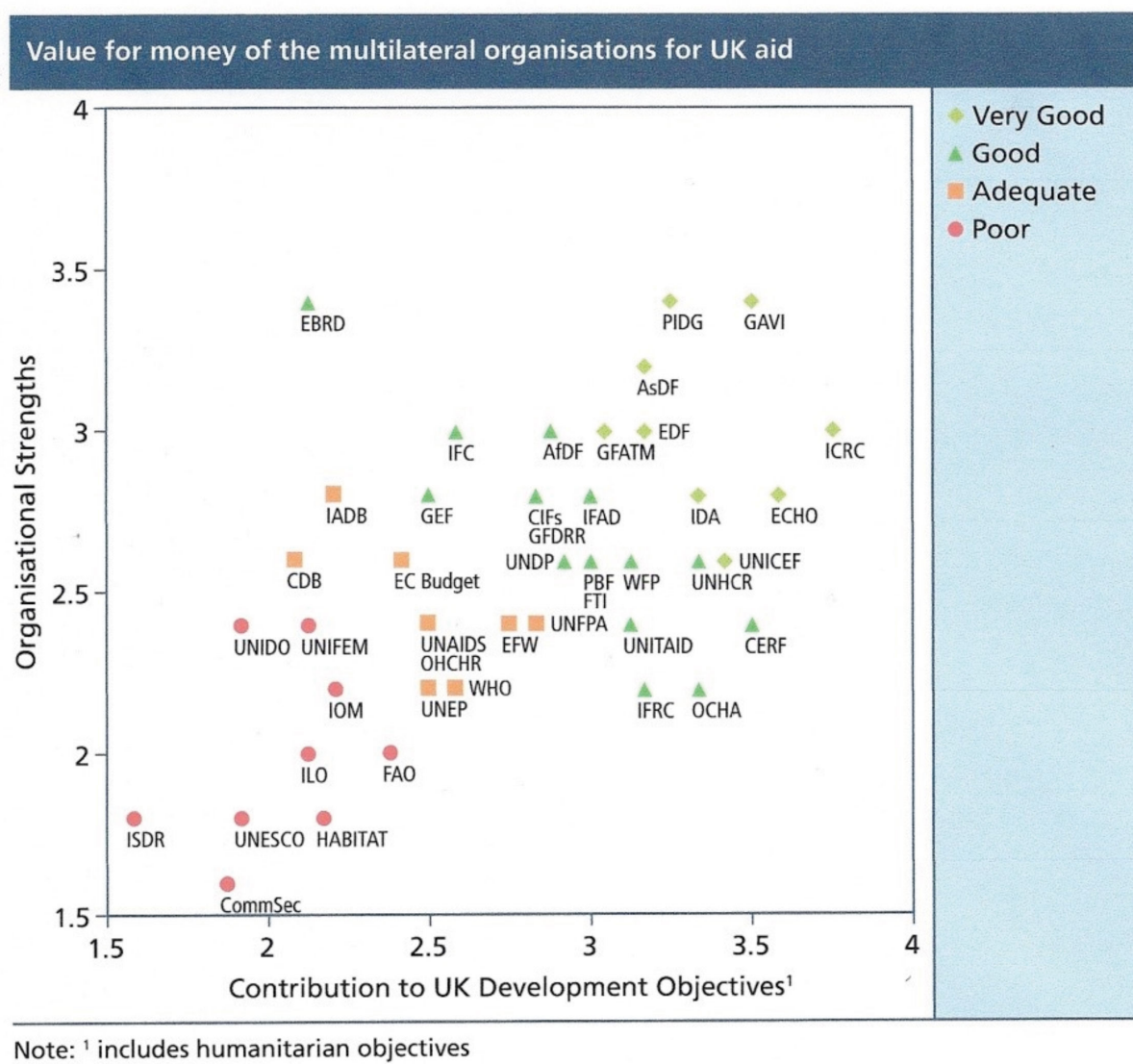
Évaluation conjointe Fida/BAfD (2010). Une évaluation interne a en outre été réalisée conjointement par le Fida et la BAfD en 2010 pour juger de l'action du Fida et de la BAfD en Afrique. Plus spécifiquement, cette étude visait à apprécier la pertinence des opérations et politiques en matière de développement agricole et rural des deux institutions en Afrique ; évaluer les performances et les impacts ; évaluer les partenariats stratégiques entre ces deux institutions ainsi qu'avec les autres institutions intervenant dans le domaine agricole et rural sur le continent africain ; et proposer des recommandations d'amélioration.

L'évaluation estime que les deux institutions ont des rôles à la fois distincts et complémentaires, parfaitement pertinents par rapport aux problématiques identifiées. La performance des opérations passées des deux institutions est jugée modérément satisfaisante et la durabilité faible, tandis que la problématique du genre n'a pas reçu l'attention qu'elle méritait. En ce qui

concerne les stratégies pays, la performance est jugée faible pour les deux institutions en termes d'adéquation aux besoins des pays, de dialogue politique, de gestion des savoirs et de partenariats. De façon générale, l'efficacité du Fida est jugée moins bonne en Afrique que sur les autres continents et l'efficacité de la BAfD moins bonne dans l'agriculture que dans les autres secteurs, ce qui montre la difficulté de la problématique du développement agricole sur le continent. La performance des deux institutions ainsi que celle des pays emprunteurs est jugée insuffisante, bien que les réformes entreprises dans les deux institutions soient jugées positivement. Le rapport souligne le besoin urgent de renforcer la capacité des gouvernements.

Les recommandations communes aux deux institutions portent sur l'amélioration des politiques sectorielles, l'amélioration des performances des opérations (prêts plus ciblés pertinents par rapport aux programmes, présence sur le terrain plus affirmée, amélioration de la

Figure 11 : Évaluation des agences multilatérales (DfID 2011)



Source: Multilateral aid review, DfID, 2011

gestion des savoirs et des partenariats), le renforcement de la capacité des emprunteurs et le renforcement du partenariat stratégique qui les lie.

Les recommandations spécifiques au Fida portent sur un engagement plus marqué dans le travail analytique par le renforcement des capacités internes et des partenariats, l'accroissement des ressources administratives pour améliorer l'appui aux pays fragiles et une meilleure gestion des savoirs entre les trois divisions couvrant l'Afrique.

3.3 Performance du Fida par rapport aux objectifs de la Déclaration de Paris

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, dont la France a été un des promoteurs et qui a été approuvée en 2005, traduit l'engagement réciproque des pays donateurs et des pays en développement à réformer la gestion de l'aide pour augmenter ses

effets sur la réduction de la pauvreté et des inégalités et le renforcement de la croissance.

Mise en conformité avec la Déclaration de Paris.

Le respect et l'amélioration des performances relatives aux engagements de la Déclaration de Paris figurent parmi les objectifs stratégiques du Fida tels qu'exprimés dans les cadres stratégiques 2007-2010 et 2011-2015. Cette orientation stratégique s'est traduite par un certain nombre de mesures, dont les principales peuvent être résumées comme suit :

- Le Fida participe à l'initiative « *One UN* » qui vise à unifier les interventions des différentes agences des Nations unies, dans un souci d'harmonisation de l'aide.
- Comme indiqué ci-dessus, le Fida a mis au point un système de gestion pour les résultats de développement qui comprend des mécanismes internes de suivi de l'efficacité de l'aide (RIDE et ARRI). Ces outils contribuent de façon globale à améliorer l'efficacité de l'aide ainsi que la redevabilité vis-à-vis des partenaires et clients.
- L'outil de programmation de l'aide par pays, le Cosop (*Country Strategic Opportunities Programme*), qui définit en amont les interventions du Fida pour la période de programmation, est également conçu et utilisé dans un souci d'alignement sur les stratégies nationales, dans le cadre d'une concertation approfondie tant avec les pays clients que les partenaires. Celle-ci se développe dans le cadre d'un groupe des acteurs impliqués dans la préparation et le suivi du programme pays, le *Country Programme Management Team* (CPMT), qui est composé de représentants du gouvernement, des organisations paysannes, des bailleurs et du secteur privé. La revue annuelle, à mi-parcours et finale de la mise en œuvre des Cosop, menée en collaboration avec les clients et les partenaires, a également pour ambition d'améliorer l'évaluation conjointe des résultats, l'harmonisation et l'alignement.
- Le Fida a désormais pour politique de ne plus avoir d'unité autonome de gestion des projets, mais d'intégrer les projets dans les structures nationales et de renforcer les compétences de ces dernières afin qu'elles puissent s'acquitter de leurs responsabilités dans la mise en œuvre.
- Le Fida a également adopté une politique visant à appliquer les procédures nationales en matière de planification et de communication de données (*reporting*), et à utiliser les systèmes nationaux de passation des marchés, moyennant un audit préalable de ces procédures, réalisé conjointement avec la Banque mondiale.

Évaluation des performances du Fida. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des objectifs de la Déclaration de Paris font l'objet d'un suivi périodique sous l'égide de l'OCDE (deux suivis ont été à ce jour effectués, en 2004-2005 et 2007-2008), sur la base d'enquêtes menées auprès des pays bénéficiaires et des pays donateurs. Les résultats de ces enquêtes de suivi pour le Fida ne sont disponibles que pour l'enquête de 2007, ce qui ne permet donc pas de mesurer les progrès accomplis par le Fida dans ce domaine. Il est possible en revanche, pour la dernière enquête, de comparer les performances du Fida à celles d'un certain nombre de donateurs bilatéraux ou multilatéraux³⁷.

En termes d'alignement (voir tableau 2 ci-après), le Fida présente des performances variables selon les critères retenus : le taux de l'aide comptabilisé dans les budgets nationaux est inférieur aux taux constatés pour les autres multilatéraux, et égal aux taux français ; l'aide du Fida est mieux coordonnée avec les programmes nationaux que celles de la BAfD, de la Commission européenne et de la France (mais moins bien que celle de la Banque mondiale) ; le Fida utilise plus largement les systèmes nationaux de gestion financière et de passation des marchés que la BAfD et la Commission européenne et se trouve à peu près à égalité avec la Banque mondiale ; en revanche, le Fida est moins performant que les autres acteurs multilatéraux et que la France pour la conformité des calendriers de déboursement avec les prévisions.

En termes d'harmonisation, les performances du Fida sont parmi les meilleures, tant en ce qui concerne la coordination des missions de donateurs que celle des analyses pays.

3.4 Conclusions

Sur la convergence des politiques et des approches de la France et du Fida.

Centré à l'origine essentiellement sur la sécurité alimentaire, le mandat du Fida s'est progressivement élargi pour embrasser une approche plus systémique de lutte contre la pauvreté rurale. Davantage encore que le précédent, le nouveau cadre stratégique fait largement écho aux priorités françaises d'amélioration des performances des agricultures familiales. Le nouvel accent mis sur le soutien à l'intégration des petites exploitations dans les filières rapproche le Fida de l'AFD, dont l'appui au développement des filières est un domaine privilégié d'intervention.

37 À la réserve près que les pays bénéficiaires ayant répondu à l'enquête ne sont pas nécessairement les mêmes pour tous les pays donateurs, ce qui peut introduire un biais dans la comparaison, car les performances globales dépendent à la fois des performances des donateurs et des performances des pays.

Tableau 2 : Performances comparées du Fida et d'autres donateurs par rapport aux objectifs de la Déclaration de Paris

	Fida	BAfD	Banque mondiale	UE	France	Tous donateurs
Alignement						
Pourcentage de l'aide comptabilisée dans les budgets nationaux	48 %	56 %	66 %	57 %	49 %	45 %
Pourcentage d'assistance technique coordonnée avec les programmes nationaux	78 %	30 %	85 %	45 %	48 %	59 %
Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	57 %	44 %	62 %	35 %	56 %	47 %
Utilisation des systèmes nationaux d'engagement financier	81 %	42 %	51 %	34 %	70 %	44 %
Nombre d'unités d'exécution de projets parallèles aux structures nationales	35	121	101	99	84	2 473
Calendriers de déboursement conformes aux prévisions et insertion dans les budgets nationaux	42 %	48 %	65 %	53 %	46 %	43 %
Pourcentage d'aide sur la base de programmes	28 %	37 %	54 %	44 %	39 %	44 %
Harmonisation						
Pourcentage de missions de donateurs coordonnées	70 %	17 %	31 %	32 %	25 %	
Pourcentage d'analyses pays coordonnées	73 %	44 %	59 %	72 %	46 %	

Source : Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (OCDE)

L'extension des champs d'activité du Fida pourrait laisser penser que l'action du Fida et celle de la France tendent à devenir moins complémentaires. Toutefois la spécificité du Fida demeure dans la promotion de filières inclusives et de mécanismes de ciblage favorisant l'inclusion des populations rurales particulièrement démunies et appuyant leur accès à l'emploi, aux actifs et aux services. Il joue ainsi un rôle complémentaire à l'aide française et contribue aux priorités françaises de réduction de l'exclusion en milieu rural.

On retrouve cette combinaison de convergences et de complémentarité au niveau de la distribution géographique des ressources. En dépit de leurs systèmes différents d'allocation des ressources (celui du Fida basé sur une formule applicable à tous les pays, celui de l'AFD plus flexible au sein des grandes catégories de pays bénéficiaires fixées par le Cicid), les deux organisations consacrent plus de 40 % de leurs engagements dans le secteur agricole et rural à l'Afrique sub-saharienne. En revanche, il existe une complémentarité dans la répartition des ressources en Afrique sub-saharienne, ainsi que dans les autres régions du monde, la France étant présente dans des pays où le Fida l'est moins et réciproquement. En cela, la France exploite de manière efficace le canal multilatéral.

Les domaines d'intervention ont donc tendance à converger mais les régions et les populations ciblées ne sont pas nécessairement les mêmes. Dès lors, la complémentarité avec l'aide bilatérale française reste maintenue à condition que la diversification des champs thématiques du Fida n'aille pas de pair avec une perte de ciblage sur les plus vulnérables. Si cette condition est vérifiée, alors la diversification des domaines d'intervention du Fida est une opportunité pour la France d'investir dans un fonds dont les champs d'intervention coïncident d'avantage aujourd'hui avec les secteurs et les régions prioritaires définis par le Cicid de 2009.

L'analyse des nouvelles tendances qui se dégagent des documents de stratégie plus récents laisse présager un maintien de la convergence de vues entre les deux institutions, en particulier en ce qui concerne la protection de la biodiversité, l'atténuation de l'impact du changement climatique et un soutien prudent au développement des biocarburants.

Sur la spécificité et l'efficacité du Fida. La spécificité du mandat du Fida et sa raison d'être sont unanimement reconnues. Le Fida occupe une place d'autant plus indispensable depuis que la sécurité alimentaire est devenue une priorité absolue par la communauté internationale, suite à la crise alimentaire de 2008. Il joue également un

Tableau 3 : Évolution des contributions des principaux donateurs (en millions de dollars)

Classement sur Fida 8	Pays membres	Fida 4 (1997-2000)	Fida 5 (2001-2003)	Fida 6 (2004-2006)	Fida 7 (2007-2009)	Fida 8 (2010-2012)
1	États Unis	30	30	45	54	90
2	Italie	29	30	40	51	80
3	Pays Bas	23	28	39	39,3	75
4	Suède	24	24	31	40	74
5	Canada	20	21	29	30,6	73
6	Allemagne	36	30	40	40,3	70
7	Royaume Uni	22	30	40	50	65
8	Japon	38	30	30	33	60
9	Espagne	1	2	2,5	29,5	57
10	Belgique	34	24	25	31,2	55
11	France	25	25	23	29,5	53
12	Arabie Saoudite	3	3	10	10	50
	Autres	135	154	126	203	275
Total		420	431	480	642	1077

Sources : Rapports sur l'état des contributions à la reconstitution des ressources du FIDA

rôle unique de plaider en faveur de l'agriculture paysanne et d'une croissance rurale équitable dans les enceintes internationales, et jouit d'une légitimité internationale que lui vaut tant son statut d'organisation multilatérale appartenant au système des Nations unies, que la composition de son conseil d'administration qui comprend à la fois des pays du Nord et du Sud.

Les différentes évaluations montrent d'autre part que les réformes entreprises par le Fida suite à l'évaluation critique de 2005 ont permis de pallier de nombreuses faiblesses organisationnelles et opérationnelles de l'institution, dont l'efficacité globale est désormais jugée satisfaisante voire très satisfaisante. Les évaluations s'accordent cependant aussi quant aux points faibles qui restent encore à améliorer (gestion du personnel insuffisante, importance excessive des coûts administratifs, lenteur de décaissement, gestion des savoirs). Au total, les performances actuelles du Fida apparaissent, ainsi que le souligne l'évaluation DfID, pratiquement à jeu égal avec celles de la Banque mondiale. Le caractère plus critique de l'évaluation conjointe Fida/BAfD tient au contexte particulièrement difficile du développement agricole et rural en Afrique, domaine dans lesquels il n'est pas démontré que les autres institutions atteignent de meilleurs résultats.

Sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par le Fida. Le Fida a largement pris en compte dans sa stratégie d'intervention les objectifs de la Déclaration de Paris, et ses performances dans ce domaine sont plutôt supérieures

à celles des bailleurs bilatéraux, dont la France avec des performances inférieures au Fida sur de nombreux critères. Des progrès restent toutefois à accomplir, comme pour les autres bailleurs, sur pratiquement tous les indicateurs pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par les signataires de la Déclaration. Des efforts particuliers sont à accomplir par le Fida en ce qui concerne notamment le calendrier de déboursement des prêts.

4. Augmentation de la mobilisation en faveur du développement agricole et rural

L'augmentation de la mobilisation en faveur du développement agricole et rural est un thème constant dans les positions défendues par la France depuis la crise de 2008. Il a donc été identifié comme l'un des trois objectifs visés par le partenariat entre la France et le Fida. Ce chapitre passe en revue les différentes modalités à travers lesquelles les ressources françaises contribuent à cet objectif. Il s'agit d'abord des contributions effectuées par la France dans le cadre des reconstitutions du fonds. En outre, des instruments de financement complémentaires permettent de développer des opérations conjointes

France-Fida, essentiellement les fonds supplémentaires et les cofinancements. Ce chapitre examine aussi les outils de concertation qui sont utilisés pour promouvoir ces opérations conjointes et pour développer la coopération France-Fida.

4.1 Évolution des contributions de la France au Fida

L'abondement des ressources régulières du Fida³⁸ intervient tous les trois ans dans le cadre des reconstitutions du fonds. À cette occasion, le Fida organise des consultations sur la reconstitution des ressources, qui offrent une occasion de discuter des politiques du fonds avec la direction du Fida et d'émettre des recommandations. La consultation pour la 9^{ème} reconstitution du fonds, couvrant les ressources pour le *triennium* 2013-2015, est actuellement en cours.

4.1.1 Contribution en hausse mais part relative en baisse

Si les pays de l'Opep ont, par le passé, fortement contribué aux premiers abondements du Fida, la majorité des fonds provient aujourd'hui des pays de l'OCDE.

En dix ans, la France a doublé sa contribution au Fida. Lors de la dernière reconstitution du Fida 8 (2010-2012), elle a dépassé 50 millions de dollars (35 millions d'euros), soit une augmentation de 70 % par rapport à la contribution antérieure. Le tableau 3 indique le montant des contributions des douze premiers donateurs du Fida pour la 8^{ème} reconstitution (2010-2012).

Toutefois d'autres pays membres ont plus fortement augmenté leur contribution que la France, particulièrement l'Espagne, le Canada et l'Arabie saoudite, comme le montre la figure 12.

Après un pic pour le Fida 3 (1997-1998) où la France était 4^{ème} contributeur, et malgré l'augmentation notable consentie lors de la dernière reconstitution du fonds, la part relative de la France dans la reconstitution du fonds a diminué à partir de 1999. Depuis le Fida 6 (2006-2008), la France se retrouve au 11^{ème} rang des contributeurs, comme le montre la figure 13, avec une contribution de 53 millions de dollars.

38 Ou *core resources*, c'est-à-dire celles qui lui permettent de mettre en œuvre son programme de travail et de financer les prêts et les dons.

4.1.2 Faible part du Fida dans les contributions multilatérales de la France

Alors que la contribution de la France aux institutions multilatérales³⁹ représentait 25 % de l'APD totale jusqu'en 2000, elle atteint, avec de fortes variations annuelles, près de 45 % en 2009, comme l'indique la figure 14.

Cependant, la part des contributions au Fida sur le total de l'aide multilatérale française, qui ne dépassait pas 2,5 % en 1978, tombe progressivement pour atteindre moins de 0,5 % en 2009. Si cette baisse relative est en partie causée par l'apparition de fonds verticaux et dédiés sur cette période, il n'en reste pas moins que la contribution française au Fida reste nettement inférieure aux contributions qu'elle accorde aux autres acteurs multilatéraux, comme le montre la figure 15.

La France est le 2^{ème} contributeur de la BAfD et du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP), et le 5^{ème} contributeur de la Banque mondiale et du Fonds pour l'environnement mondial (Fem). Mais elle est seulement le 11^{ème} contributeur du Fida, ce qui n'est pas en cohérence avec sa volonté affichée d'être un acteur majeur du développement agricole et de la défense du monde rural.

Même si on ne considère que les contributions de la France aux organismes multilatéraux qui interviennent dans le secteur agricole, le Fida est toujours nettement défavorisé. La comparaison de la contribution française aux institutions multilatérales en proportion de leurs interventions dans le secteur agricole⁴⁰ montre que les financements français sont trois fois plus importants à la BAfD et six fois plus importants à la Banque mondiale qu'au Fida.

39 Banque mondiale, Fonds européen de développement (Fed), BAfD, Banque asiatique de développement (BASD), Fonds de l'environnement mondial (Fem), Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP)...

40 En utilisant la base de données du Cad/OCDE, on s'est basé sur la part consacrée par chacune de ces institutions au secteur agricole (la catégorie développement rural n'existe pas dans cette base de données) et l'on a appliqué le même pourcentage pour déterminer la part consacrée au *secteur agricole* dans la contribution française à ces institutions. Pour le Fida, on a pris l'ensemble de ses financements. Il faut noter que si l'on avait considéré la part consacrée au *développement rural* par les multilatéraux (ce qui comprendrait aussi par exemple les infrastructures et les services financiers, deux domaines dans lesquels le Fida développe des opérations, mais qui ne sont pas repris dans la catégorie agriculture du Cad), la disproportion entre les financements accordés aux multilatéraux et au Fida serait encore plus forte.

4.2 Des instruments de financement différents et complémentaires

4.2.1 Ressources

Des origines différentes. Les ressources financières de l'AFD et du Fida sont de provenance et de nature différentes. Ceci détermine les différents types d'instruments financiers qu'elles peuvent utiliser :

- L'AFD tire ses ressources de fonds qu'elle emprunte sur le marché (au taux du marché), des prêts du Trésor consentis à des conditions très concessionnelles (0,75 % sur 30 ans, dont 10 ans de différé), de ses fonds propres, ainsi que des subventions et des bonifications prises en charge par le Trésor. En mixant ces différentes ressources, elle peut concevoir des outils plus ou moins concessionnels selon la nature des financements et de l'emprunteur, et dispose d'une grande souplesse dans ce domaine.
- Le Fida tire ses ressources essentiellement des dons que lui apportent les États membres lors des reconstitutions, des remboursements des prêts par les États

emprunteurs, ainsi que des intérêts de ses placements. En revanche, le Fida ne peut pas emprunter sur le marché. De plus au titre de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM)⁴¹ le Fida peut mobiliser des dons plus facilement que l'AFD. Le fait que ses ressources proviennent essentiellement de dons lui confère ainsi une plus grande marge de manœuvre théorique dans l'octroi de concessionnalités. Toutefois dans les faits, le Fida, en tant qu'institution internationale de financement, se donne des règles strictes pour la détermination des conditions de ses concours financiers.

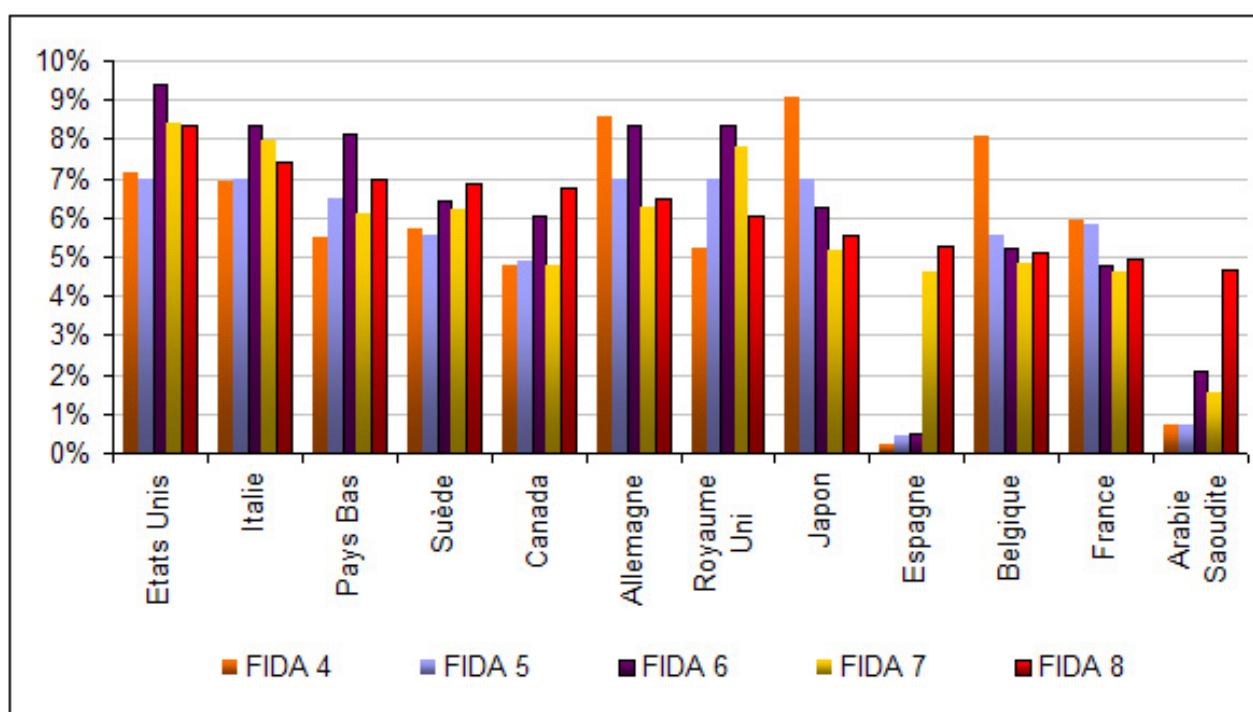
Effet de levier. En revanche les deux institutions cherchent à maximiser l'effet de levier de leurs ressources et ont donc un intérêt commun à développer les cofinancements, comme indiqué ci-après.

4.2.2 Concours souverains

Cadre de viabilité de la dette. Tant l'AFD que le Fida appliquent le cadre de viabilité de la dette (CVD) des pays à faible revenu élaboré conjointement par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. Ainsi les deux

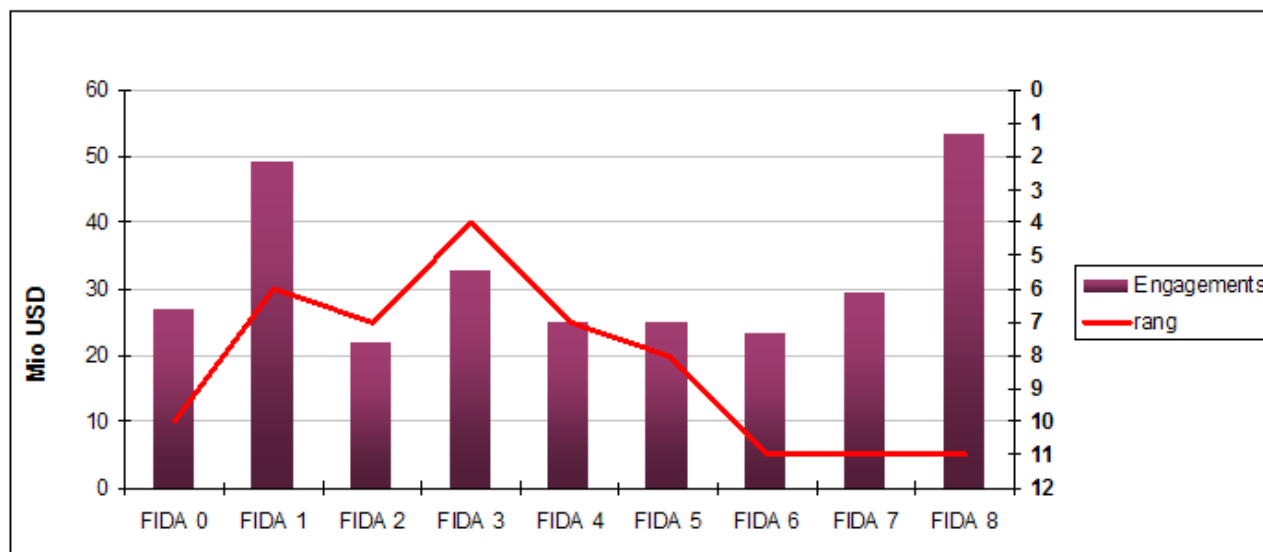
41 Initiative G8 – 2005 : *Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)* et *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*

Figure 12 : Part de la contribution des principaux donateurs au Fida



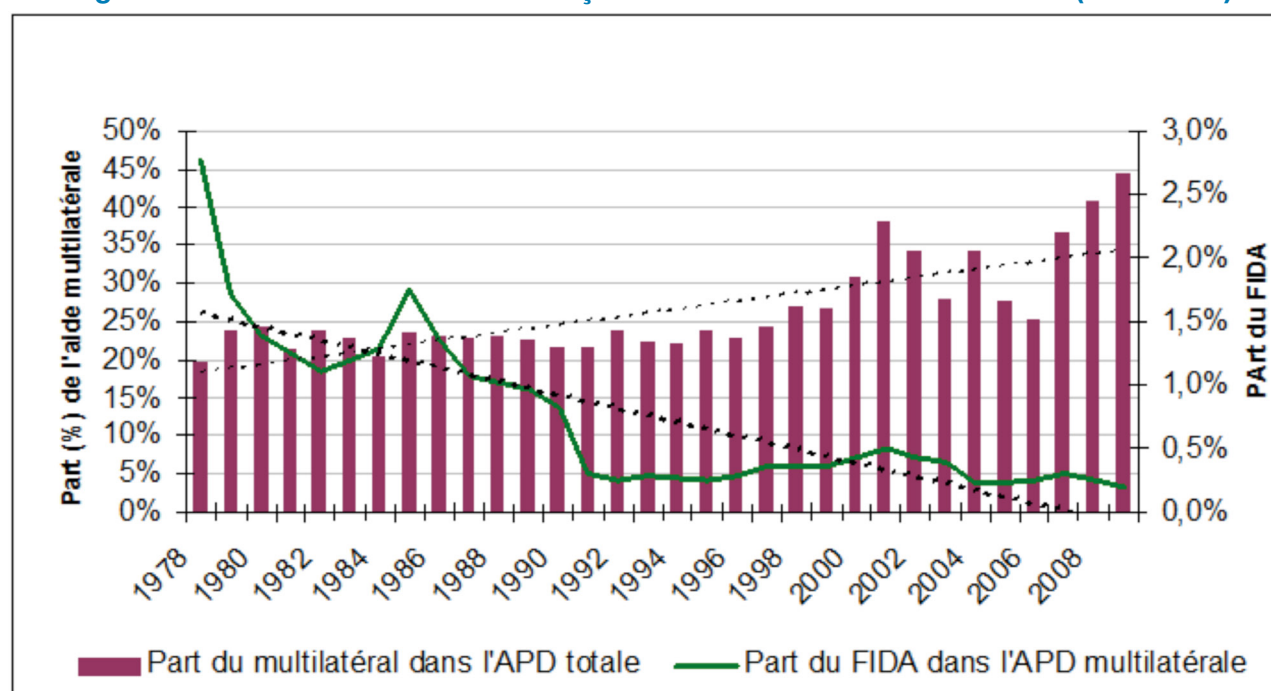
Sources : Rapports sur l'état des contributions à la reconstitution des ressources du FIDA

Figure 13: Évolution des engagements et du rang de France parmi les contributeurs (en millions de dollars)



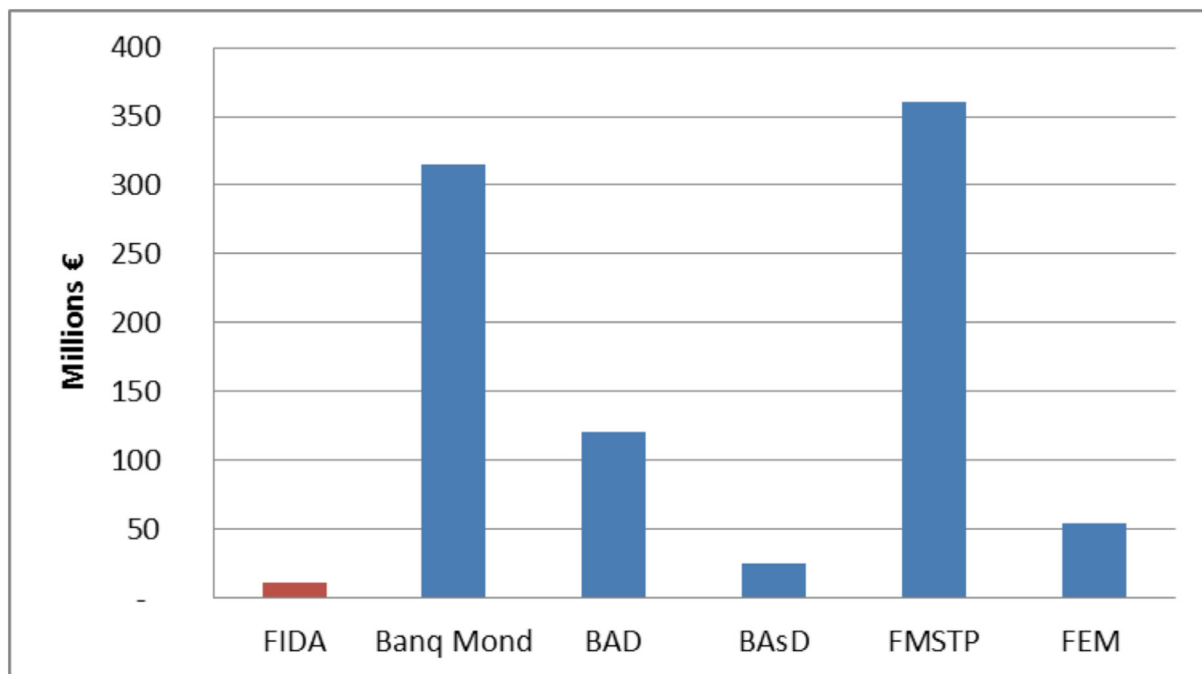
Source : Fida Système de gestion de portefeuille de projets (SGPP)

Figure 14 : Versement net d'APD française aux institutions multilatérales (1978-2008)



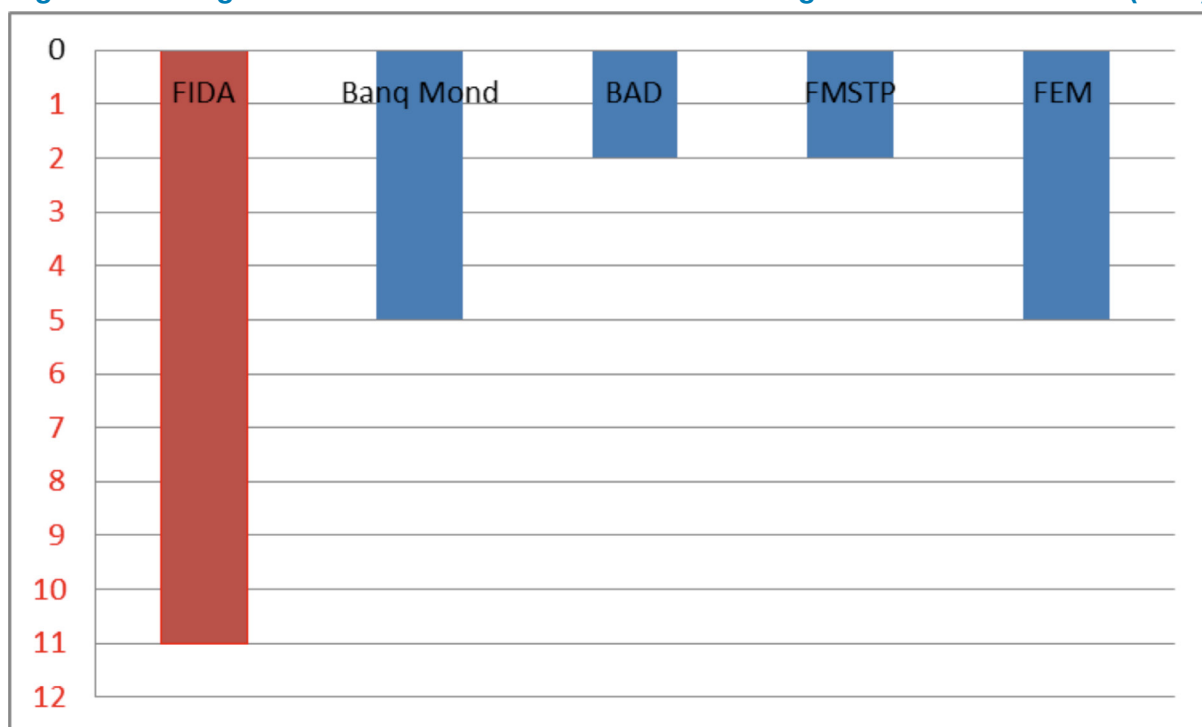
Source : base de données SNPC, CAD-OCDE

**Figure 15 : Contribution française aux institutions multilatérales en 2009
(en millions d'euros)**



Source AFD

Figure 16 : Rang de la France comme contributeur aux organismes multilatéraux (2009)



Source AFD

institutions s'interdisent d'endetter les États qui ont un risque fort de surendettement (feu rouge) et limitent la part des prêts dans les concours financiers attribués aux pays à risque de surendettement modéré. En revanche, chacune des institutions met en œuvre des instruments financiers qui lui sont spécifiques.

Instruments financiers du Fida. En matière de concours financiers, les règles du Fida sont simples :

- Les États à risque de surendettement fort (feu rouge) ne reçoivent que des prêts non remboursables (selon la terminologie du Fida), qui équivalent à des dons. Les procédures d'instruction sont identiques à celles des prêts. À titre d'exemple, les pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale entrant dans cette catégorie en 2011 sont le Burkina Faso, le Congo, la Côte d'Ivoire, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, Sao Tome-et-Principe et le Togo ;
- Les États à risque de surendettement modéré (feu jaune) reçoivent des concours financiers comportant 50 % de prêts non remboursables et 50 % de prêts remboursables. Les pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale entrant dans cette catégorie en 2011 sont le Bénin, la Mauritanie, la République centrafricaine (RCA), le Tchad et la Sierra Leone ;
- Les États à risque de surendettement faible reçoivent des concours financiers sous forme de prêts.

En outre, le Fida peut accorder des dons (*grants*), pour un montant maximal de 500 000 dollars par projet, à des institutions gouvernementales et non gouvernementales (ONG et organisations communautaires de base), soit pour promouvoir la recherche sur des approches innovantes et des options technologiques pour renforcer l'impact de ses opérations, soit pour développer les capacités des institutions partenaires. Ces dons peuvent être attribués à des initiatives développées au niveau national, régional et global. C'est actuellement la seule façon pour le Fida de financer directement des activités au niveau supranational. Le portefeuille de dons représente environ 6 % du portefeuille total financé sur ressources du Fida.

Pour ses prêts, le Fida a trois guichets dont l'accès est déterminé en fonction du PIB *per capita* de l'État emprunteur :

- *Le guichet ordinaire* est accessible aux pays dont le produit intérieur brut par habitant (PIB/hab.) est supérieur à 2 169 dollars (en 2011). La durée des prêts est de 15 à 18 ans dont 3 ans de différé, le taux d'intérêt (révisable) est égal à l'Euribor plus 28 points de base, soit actuellement 1,06 % (ce taux peut toutefois remon-

ter en fonction des variations de l'Euribor ; il atteignait 7,07 % en 2008) ;

- *Le guichet intermédiaire* est ouvert aux pays dont le PIB/hab. est compris entre 1 337 dollars et 2 169 dollars. La durée du prêt est de 20 ans, dont 5 ans de différé, et le taux d'intérêt (variable) est égal à 50 % d'Euribor plus 28 points de base (soit actuellement 0,53 %) ;
- *Le guichet très concessionnel* est réservé aux pays dont le PIB/hab. est en dessous de 1 337 dollars. La durée des prêts est de 40 ans, dont 10 ans de différé, et le taux d'intérêt est fixe sur toute la durée du prêt et s'élève à 0,75 % (correspondant au seul coût de gestion du Fida).

Ces conditions de prêt sont très proches de celles de la Banque mondiale, qui a actuellement trois guichets : un guichet de l'Association internationale de développement (AID) pour les pays les moins avancés (PMA), un guichet de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et un guichet mixte AID/BIRD.

Instruments financiers de l'AFD. L'AFD s'interdit d'intervenir par des prêts dans les pays à risque d'endettement fort ou modéré (classés rouge et jaune par le CSD⁴²). Dans ces pays, elle ne peut intervenir que par des fonds financés sur les ressources de subventions qu'elle reçoit du Trésor (qui tendent à être de plus en plus limitées), et qu'elle concentre sur les pays pauvres prioritaires tels que nommément définis par le Cicid⁴³.

Pour les pays les moins avancés et les pays à faible revenu qui ne sont pas en risque de surendettement, l'AFD dispose d'un outil très concessionnel, comparable au guichet très concessionnel du Fida : le prêt très concessionnel (PTC), dont la durée est de 30 ans, dont 10 ans de différé, et le taux de 1 % par an (taux fixe). Cet outil est adossé aux prêts du Trésor. Une variante de ce type de prêt est le prêt très concessionnel contra-cyclique (PTTC), pour lequel il existe une flexibilité de 5 ans dans la période de remboursement, applicable en cas de baisse brutale des revenus d'exportation du pays. Cette variante, qui vise à réduire le risque de surendettement des États, n'existe pas dans la panoplie du Fida.

Pour les pays à revenu intermédiaire, l'AFD dispose d'une palette de prêts souverains (PS), dont le niveau de concessionnalité dépend du stade de développement des pays d'intervention et/ou de la nature des projets. Ces prêts font

42 Cadre de soutenabilité de la dette.

43 Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République démocratique du Congo, République centrafricaine, Sénégal, Tchad, Togo.

l'objet d'une bonification plus ou moins importante du Trésor. Ainsi, le PS FMI compatible (le plus concessionnel) a une durée de 23 ans dont 8 de différé et un taux de l'ordre de 2,2 %. Le PS1 a une durée de 18 ans dont 7 de différé et un taux égal à l'Euribor -175 points de base, tandis le PS3 a une durée de 16 ans dont 5 de différé et un taux égal à l'Euribor +25 points de base et le PS2 suit des conditions intermédiaires⁴⁴. Il convient de noter que, contrairement aux pratiques du Fida, l'AFD transforme ses prêts à taux variable en prêts à taux fixe au début de la période de remboursement. Pour les pays à revenu intermédiaire, les conditions des prêts de l'AFD sont plutôt moins favorables que celles du guichet intermédiaire du Fida, mais comparables, en ce qui concerne le PS3, à celles du guichet ordinaire du Fida.

Au total, les modalités d'intervention du Fida et de l'AFD en matière de prêts souverains sont assez semblables. La différence la plus sensible est le caractère apparemment plus limité des ressources disponibles sous forme de subvention à l'AFD, qui doit de ce fait concentrer ses ressources dans sur les pays jugés prioritaires, alors que le Fida étend le bénéfice de ses prêts non remboursables à tous les pays répondant aux critères d'admissibilité, dans la limite de l'enveloppe financière allouée au pays dans le cadre du PBAS.

L'expérience française en matière d'ingénierie financière pourrait être utile au Fida, par exemple en ce qui concerne la transformation des prêts à taux variable en prêts à taux fixe et l'intégration de clauses de contra-cyclicité dans les accords de prêt.

4.2.3 Concours non souverains et autres outils de financement du secteur privé

Absence de prêts directs du Fida au secteur privé.

De par son mandat, le Fida ne peut prêter qu'aux États⁴⁵. Pour financer le secteur privé, il doit donc passer par des concours souverains, l'État emprunteur rétrocédant aux banques, aux institutions de microfinance ou aux entreprises, les lignes de crédit qu'il reçoit du Fida.

Prêts non souverains de l'AFD. L'AFD dispose en revanche d'un outil spécifique pour prêter aux entreprises parapubliques ou privées sans la garantie de l'État, le prêt non souverain. Il est consenti soit aux conditions du marché, soit à des conditions plus ou moins concessionnelles

grâce à une bonification de l'État, en fonction de l'impact économique et social du projet financé. Selon le niveau de concessionnalité, les prêts non souverains peuvent avoir des périodes de remboursement de 12 à 14 ans, avec trois ou quatre ans de différé, et des taux égaux à l'Euribor, majoré de 75 à 125 points de base. Cet instrument, comparable à celui dont dispose par exemple la Banque européenne d'investissement (BEI), présente un double intérêt. D'une part, il permet des financements sur prêt sans aggraver les risques de surendettement de l'État. D'autre part, il permet de traiter directement avec des entreprises ou des banques, contribuant ainsi à responsabiliser et professionnaliser ces dernières.

Cet outil est fortement complémentaire des outils du Fida. Ainsi le financement de l'agriculture contractuelle pourrait associer des prêts souverains du Fida, remboursables ou non selon les pays, pour le financement des actions au niveau des petits producteurs, et des prêts non souverains de l'AFD pour le financement des agro-industries. Cette complémentarité n'est pas exploitée à l'heure actuelle.

Prises de participation. Si le Fida veut financer des entreprises par le biais d'une prise de participation au capital, il ne peut le faire qu'en passant par l'État, qui peut, par exemple, assurer le portage d'une participation au capital d'une entreprise agro-industrielle pour le compte des producteurs. L'AFD et sa filiale Proparco, ainsi que leur filiale commune Fisea (dont l'objet est de favoriser la croissance des entreprises et institutions financières en Afrique subsaharienne en leur offrant un accès à des capitaux propres et un appui dans la gestion de leurs investissements) disposent d'une palette d'instruments beaucoup plus large, qui leur permet de financer des prises de participation dans le capital des établissements bancaires et des agro-industries.

Garanties de prêts. Le fonds de garantie Ariz mis en place par l'AFD permet de garantir à hauteur de 50 % les crédits d'investissement des petites et moyennes entreprises (PME) auprès des banques (jusqu'à 2 millions d'euros), ce qui facilite l'accès au crédit bancaire. Il permet également de garantir le portefeuille des institutions de crédit ou de micro et méso finance qui souscrivent une telle garantie à hauteur de 50 % des risques, pour des opérations de crédit allant jusqu'à 300 000 euros.

Ce mécanisme de garantie original n'existe pas dans la panoplie du Fida, qui ne peut mettre en place des mécanismes de garantie des prêts qu'à travers des concours souverains, avec les inconvénients que cette solution présente. Le fonds de garantie Ariz est clairement complémentaire des outils du Fida, dans la mesure où il peut faciliter l'accès à des financements bancaires des agro-industries et où il peut accompagner l'intervention des institutions bancaires ou de micro-crédit dans le financement des investissements dans le domaine agricole.

⁴⁴ La place et le rôle de l'agence française de développement (AFD) dans l'aide publique au développement. Cours des Comptes 2010.
⁴⁵ L'évaluation de la stratégie du Fida pour le développement du secteur privé (2011) a émis la recommandation que le Fida puisse financer aussi des prêts directement au secteur privé. Cette possibilité a cependant été rejetée par le conseil d'administration.

4.2.4 Financement de l'assistance technique aux projets

Le Fida ne finance qu'exceptionnellement l'assistance technique internationale dans le cadre de ses projets, qu'il intervienne sous forme de prêt remboursable ou non car les États sont réticents à financer une assistance technique à coût élevé. Cette contrainte s'applique aussi à l'aide française, tandis que le financement d'assistance technique sous forme de subvention se heurte à la contrainte de la rareté de cette ressource. Malgré cette limitation, il existe bien une complémentarité entre le Fida et l'aide française dans ce domaine. L'intérêt de pouvoir financer ainsi une assistance technique a souvent été à l'origine des occasions de cofinancement entre le Fida et l'AFD ou de coopération entre projets des deux institutions.

4.3 Autres modalités de partenariat financier entre la France et le Fida

En plus de la contribution aux reconstitutions du fonds, deux autres modalités de financement sont couramment utilisées pour renforcer la coopération entre le Fida et ses États membres :

- le **cofinancement** est un arrangement en vertu duquel le Fida et un État membre s'associent pour financer conjointement un projet, soit sous la forme de financements parallèles, soit en canalisant le cofinancement à travers une unité de gestion commune ;
- le **fonds supplémentaire** est un fonds créé pour recevoir des ressources d'un ou plusieurs donateurs pour un objet spécifié dans un accord conclu entre le Fida et le (ou les) donateur(s).

Les deux modalités ont été utilisées par la France, dans le cadre de deux accords de partenariats. La section suivante examine brièvement ces derniers, avant d'analyser la mise en œuvre des cofinancements et du fonds supplémentaire français.

4.3.1 Accords de partenariat et outils

Trois pays seulement ont établi un accord-cadre de partenariat avec le Fida : la France, l'Italie et l'Espagne⁴⁶. Si un tel accord n'est pas indispensable pour développer un

cofinancement, ni pour mettre en place un fonds supplémentaire, sa signature a néanmoins une certaine valeur politique et témoigne d'une forte volonté partagée entre un État membre et le Fida de renforcer leurs relations au-delà de la participation aux reconstitutions et à la gouvernance du fonds. En outre, il peut être utile pour déterminer les modalités de concertation entre partenaires.

Accord France-Fida. Un premier accord de partenariat a été signé le 30 janvier 2004 entre le gouvernement français et le Fida. Cet accord a pris fin en 2007. Il prévoyait que la France et le Fida développeraient « la complémentarité et la synergie de leurs interventions par une concertation élargie sur leurs programmes et la mise en commun de leurs efforts ». Des consultations annuelles étaient prévues pour identifier des opportunités de financement par la France sur des pays ou des secteurs en accord avec ses priorités de développement. L'accord stipulait aussi que « chaque contribution pour un projet ou des activités spécifiques convenues entre les parties fera l'objet d'un accord d'administration qui régira l'administration de ces fonds ».

Accord Fida-AFD. Un deuxième accord de partenariat, toujours en vigueur, a ensuite été signé en 2006, cette fois entre le Fida et l'AFD. Il part du principe que les deux institutions partagent une vision proche sur les stratégies à conduire en matière de développement rural et agricole, d'approches participatives ainsi que d'approche locale et globale du développement. L'objectif général de l'accord est de « renforcer le dialogue entre l'AFD et le Fida en matière de politiques et d'interventions, afin d'élargir les possibilités de cofinancement et de rendre le partenariat entre les parties plus efficace, en intégrant les domaines de coopération existants dans un cadre commun ».

Dix domaines de coopération sont définis, qui portent à la fois sur :

- *Les outils de la coopération entre les deux parties* : concertation sur les politiques régionales et internationales, nouvelles méthodes de cofinancement de projets communs, missions de conception et d'évaluation conjointes, participation à des ateliers de réflexion, échange de personnels et d'informations, collaborations pour augmenter le fonds supplémentaire français.
- *Des thématiques particulières* : renforcement des capacités des ruraux pauvres et des organisations de base, développement des filières agricoles par le développement de partenariats publics privés, accès aux ressources naturelles et à la technologie et coopération en matière de recherche agricole.

46 Mais plusieurs organisations multilatérales : Bafd, Fonds Opep, FAO, Pam.

La coopération doit porter principalement sur les pays et les régions les plus pauvres, en particulier en Afrique sub-saharienne.

L'accord prévoit des échanges de vues et d'informations « de façon systématique et continue ». Comme pour tous les accords-cadres, il est prévu que les activités réalisées feront l'objet d'accords spécifiques avec la définition des moyens financiers, en personnel et matériels de chaque partie. En outre, l'exécution de l'accord sera coordonnée par un représentant de chacune des deux parties.

Consultations. Depuis sa signature en 2006, l'accord a été suivi de sept réunions de concertation entre les deux institutions. En outre, une rencontre annuelle a eu lieu entre le Directeur général de l'AFD et le président du Fida de 2008 à 2010. On peut regretter l'absence de réunion conjointe de haut niveau au cours des douze derniers mois.

Le poste AFD à Rome. C'est surtout la création d'un poste AFD hébergé par la représentation permanente de la France auprès de la FAO, du Pam et du Fida qui a permis de suivre et d'avancer significativement dans la réalisation de l'accord de partenariat. Ce poste, qui a été fermé pour des raisons budgétaires moins de deux ans après sa création, en janvier 2011, avait pour objectif de rapprocher l'AFD des principaux acteurs multilatéraux impliqués dans l'agriculture et le développement rural et basés à Rome : Fida, FAO et Pam. En ce qui concerne plus particulièrement la collaboration avec le Fida, l'agent de l'AFD était chargé de promouvoir la mise en œuvre de l'accord de coopération Fida-AFD à travers des cofinancements de projets, des échanges d'expériences ou d'approches, ou encore des opérations de production intellectuelle. Il avait en outre un rôle de conseiller à la fois de l'ambassadeur et du représentant français au conseil d'administration du Fida sur les questions de développement.

De l'avis de tous les interlocuteurs rencontrés, cet agent de l'AFD a eu un rôle décisif dans le développement d'initiatives conjointes AFD-Fida. Connaissant parfaitement l'AFD, ses priorités, son organisation et ses procédures, il a rapidement tissé un réseau de relations au sein du Fida, tant dans les divisions opérationnelles qu'à la division des politiques et conseils techniques. Cette familiarité avec les deux organisations lui a permis de jouer un rôle d'éclairer, identifiant dans chaque institution les opportunités de collaboration, facilitant les rencontres entre les décideurs concernés, et explicitant de part et d'autre les procédures propres à chacune des organisations. Les collaborations initiées dans ce cadre sont multiples :

- *Cofinancements* : en Syrie sur un projet d'élevage, au Tchad sur un projet d'élevage et d'hydraulique pastorale,

à Madagascar sur un projet de formation professionnelle. Des collaborations ont été étudiées, concernant l'Égypte, le Maroc, la Syrie, le Yémen, le Cameroun, le Niger, le Sénégal et la Guinée. Un cofinancement a en outre été apporté par l'AFD pour l'organisation du Forum paysan de 2009 ;

- *Co-production intellectuelle* : projet pilote au Mali pour le développement d'une approche novatrice d'assurance indiciaire contre le risque climatique, par exemple ;
- *Contribution aux politiques du Fida* : financement de la formulation de la stratégie du Fida pour l'environnement et la gestion des ressources naturelles ;
- *Accompagnement de missions Fida de supervision.*

Points focaux. Un point focal a été désigné dans chacune des institutions. A l'AFD, il s'agit de la division Développement agricole et rural au sein du Département technique et opérationnel. Au Fida le point focal est l'Unité de mobilisation des ressources, qui travaille de concert avec les divisions opérationnelles et la division technique. Il existe aussi un point focal au sein de la division Afrique de l'Ouest et du Centre, qui est la division qui a le plus d'activités conjointes avec l'AFD. Les points focaux sont des cadres de chaque institution qui assument des fonctions de liaison en plus de leurs fonctions régulières. Ils sont donc moins disponibles et ne peuvent avoir un rôle actif comme celui qu'avait l'agent de l'AFD, dont le mandat était spécifiquement de développer les collaborations.

Des résultats modestes. Le premier accord de partenariat entre la France et le Fida a été suivi de la mise en place d'un fonds supplémentaire français. L'accord avec l'AFD a facilité divers cofinancements, l'affectation de conseillers techniques français au Fida, et le développement d'opérations conjointes de production intellectuelle. Ces deux dernières catégories d'activités sont analysées dans le cadre du chapitre suivant, au titre de la valorisation de l'expertise française.

Globalement cependant, les résultats générés par les deux accords sont restés modestes, en dépit du potentiel de collaboration issu de stratégies à la fois convergentes et complémentaires. L'affectation de l'agent de l'AFD à Rome a eu un effet mobilisateur et a permis de lancer un grand nombre d'initiatives nouvelles, mais son départ prématuré a privé l'accord de partenariat d'une cheville ouvrière déterminante. S'il existe une volonté réelle de la part des deux institutions de développer le partenariat, l'intensité des collaborations est probablement freinée par une connaissance insuffisante de leurs instruments financiers et de leurs procédures respectives, par la difficulté réelle d'harmoniser des modes d'intervention différents,

ainsi que par la surcharge de travail des chargés de programme pays qui sont les premiers initiateurs des opérations de cofinancement.

4.3.2 Les cofinancements

Un concept à géométrie variable. Selon les interlocuteurs rencontrés au Fida et à l'AFD, la définition du « projet cofinancé » varie avec des conceptions plus ou

moins élargies du degré d'intégration de l'apport des cofinanceurs. Ainsi on peut distinguer :

- *Les projets dont les financements sont gérés par une unité de gestion commune.* En réalité il n'y a pas de cas d'application de cette catégorie, malgré une tentative, infructueuse, au Tchad (voir encadré 2). Un tel projet s'avère très difficile à monter en raison des différents outils de financement utilisés par les deux institutions, ainsi que de la différence des procédures ;

Encadré 2 : Tchad, échec d'une tentative de gestion commune mais cofinancement réussi

Depuis près de quinze ans, l'AFD assiste le gouvernement du Tchad dans sa politique de développement de l'élevage sur l'ensemble de la zone pastorale du pays. Quatre programmes d'hydraulique pastorale ont été financés par l'AFD dans la zone sahélienne du Tchad dont le projet d'hydraulique pastorale au Tchad central « Almy Al Afia » (PHPTC)– phase I.

En avril 2008, à la demande du gouvernement du Tchad, le Fida a entamé la formulation d'un projet d'hydraulique pastorale dans les zones sahélo-soudaniennes centrales et occidentales du Tchad (Prohypa), qui chevauche pour partie la zone géographique couverte par la deuxième phase du PHPTC (Tchad central et oriental) que l'AFD s'apprêtait à lancer au même moment. La coexistence de deux opérateurs dans la même zone augmentant les risques de disparité d'approches et de messages vis-à-vis des bénéficiaires ainsi que des surcoûts injustifiés, l'intention première des bailleurs était de formuler un seul programme sur financement conjoint AFD et Fida avec un unique opérateur. Cependant, cette possibilité n'a pas été retenue à cause de l'absence d'un cadre institutionnel adéquat.

L'opérateur recruté sur appel d'offres par le Fida pour la mise en œuvre du Prohypa est différent de celui chargé de la mise en œuvre du PHPTC II de l'AFD, et les deux projets sont montés en financements parallèles et non par une délégation de don du Fida à l'AFD comme cela avait été envisagé initialement. Outre le problème lié à la multiplicité des opérateurs dans une même zone, les différences de procédures de passation de marché font que le projet AFD a commencé un an avant le projet Fida, compliquant encore un peu plus la coordination des actions mis en œuvre dans le cadre de chaque projet.

Encadré 3 : Un cofinancement exemplaire, la filière cacao à Sao Tomé-et-Principe

Le Programme d'appui participatif à l'agriculture familiale et à la pêche artisanale est l'un des cofinancements France-Fida parmi les plus anciens. Fin 2000, le Fida a lancé un projet pilote avec Kaoka, producteur français de chocolat biologique issu du commerce équitable, qui a accepté de superviser le projet et d'acheter toute la production de cacao certifié biologique. La France, sur financement du MAEE puis de l'AFD, a fourni une assistance technique, dont un expert en coopératives. Le cofinancement s'est poursuivi avec des apports de 12 millions de dollars du Fida et 2 millions de dollars de l'AFD. La France a ensuite fourni une assistance technique qui a favorisé l'implication du secteur privé dans la filière, à travers le producteur de chocolat français et une ONG spécialiste du commerce équitable. Elle cherche maintenant à développer des filières café et poivre biologiques.

Ce cas de cofinancement est exemplaire dans la mesure où il combine les avantages comparatifs des deux institutions : pour le Fida, la possibilité de financer avec suffisamment de moyens un projet sur la longue durée ; pour la France, l'opportunité de placer une assistance technique spécialisée et de créer une liaison avec le secteur privé. Le montage a permis au projet Fida d'avoir une assistance technique internationale de qualité, qui aurait été difficilement mobilisable sur ses propres fonds. Du côté français, le financement de l'assistance technique a entraîné une forte visibilité dans le pays et la combinaison de moyens d'intervention que la France n'aurait pu fournir seule.

Encadré 4 : Un cas de cofinancement alliant financement parallèle et *pari passu*, le Programme d'appui aux communautés villageoises (PACV) en Guinée

Lancé en 2000 sous l'impulsion de la Banque mondiale (BM) qui souhaitait reproduire une expérience réussie en Indonésie, et cofinancé par la Banque mondiale, le Fida, l'AFD et la Fondation américaine pour le développement en Afrique (ADF), le PACV transfère vers les communautés rurales l'élaboration et la gestion des plans de développement local et des plans annuels d'investissement, autrefois confiées aux services déconcentrés de l'État. En couvrant 159 communautés rurales de développement (CRD) au lieu de 100 comme prévu initialement, le PACV a dépassé ses objectifs. Forte de ce succès, la deuxième phase du PACV vient de démarrer sur cofinancement Banque mondiale-Fida-AFD-Fem, l'objectif étant de donner une envergure nationale au programme en couvrant l'ensemble des 304 CRD que compte la Guinée. Bien que l'AFD ait manifesté son intérêt à participer au co-financement de la phase II à hauteur de 21 %, à ce jour, elle n'est pas en mesure de s'engager formellement tant que la Guinée n'a pas atteint son point d'achèvement dans le cadre de l'initiative PPTe, permettant de dégager des ressources additionnelles dans le cadre des contrats de désendettement et de développement (C2D).

Si le succès de la première phase du PACV s'explique par le caractère innovant du projet, il faut également souligner le réel effort de coordination dont a fait preuve le groupement de bailleurs de fonds. Les entretiens réalisés auprès des agents du Fida, de l'AFD et de la cellule de coordination nationale du PACV font ressortir quelques enseignements tirés de cet effort de coordination.

Un montage financier conciliant les préférences de chaque bailleur. Le cofinancement pour la première phase du PACV repose sur trois dispositifs : (i) une répartition géographique entre les bailleurs selon les ancrages historiques de chacun : l'AFD en Basse Guinée, le Fida et la Banque mondiale en Moyenne et Haute Guinée, et l'ADf en Basse Guinée ; (ii) un *pari passu* Fida-BM (pas de répartition des activités entre bailleurs mais cofinancement de chaque activité à hauteur de 25 % pour le Fida et 75 % pour la BM), la BM ayant le statut d'institution coopérante; (iii) un financement parallèle pour l'AFD et l'ADF.

La répartition géographique entre bailleurs a permis de tirer profit des connaissances préalables que chacun avait des différentes régions. De plus l'AFD, qui ne souhaitait pas financer le PACV en *pari passu*, participe tout de même au projet grâce à un financement parallèle. De son côté, l'accord de financement en *pari passu* entre la Banque mondiale et le Fida a eu l'avantage majeur d'éviter une imputation préférentielle d'un des deux bailleurs sur une ligne de crédit du projet. La BM et le Fida étant impliqués sur toutes les activités, ce mode de cofinancement permet de renforcer la coordination entre ces deux partenaires. Par ailleurs, en aval du dispositif de financement, plusieurs « bonnes pratiques » en matière de coordination ont pu être relevées, notamment :

- une phase pilote aboutissant à une approche harmonisée entre les bailleurs. La répartition géographique entre bailleurs a permis de tester plusieurs approches en matière de renforcement des capacités et de responsabilité des CRD au niveau régional. Ces opérations pilotes ont donné lieu à des évaluations d'impact, lesquelles ont montré que l'approche « multidisciplinaire de planification » soutenue par l'AFD en Guinée forestière parvenait à de meilleurs résultats. Ayant acquise une légitimité aux yeux des différents partenaires, cette méthode a été naturellement étendue à l'ensemble des autres régions, renforçant ainsi la cohérence globale du projet ;

- la conception d'un manuel de procédures administratif et financier ainsi qu'un manuel d'exécution harmonisé définissant le rôle et les responsabilités de chacun et détaillant les procédures spécifiques à chaque bailleur, notamment en matière de passation de marché ;

- des missions de supervision conjointes. Une à deux missions par an ont été organisées tout au long de la première phase du projet, l'équipe étant composée différemment selon les CRD visités mais associant chaque fois les différents bailleurs de fonds. Une revue à mi-parcours du PACV, impliquant l'ensemble des bailleurs a également été réalisée.

Cependant, si le montage financier initial a rendu le cofinancement possible, plusieurs événements montrent **que l'harmonisation des procédures entre bailleurs est restée insuffisante** :

L'autonomie de l'AFD, en terme de procédure, obtenue grâce au financement parallèle, a eu des répercussions sur la cohérence d'ensemble du projet. Lors du lancement du PACV I, l'AFD a démarré deux années après les autres bailleurs car

ses procédures internes lui imposaient qu'un décret reconnaissant l'existence officielle des CDR soit publié pour que ces dernières puissent recevoir des fonds publics. Par ailleurs, en 2004, la Guinée ne remboursant plus ses échéances, l'AFD a été contrainte de suspendre ses décaissements pour tous les projets tandis que les trois autres partenaires continuaient à décaisser.

Le montage en *pari passu*, en plus d'être très lourd en termes de procédure (chaque facture doit être signée par chaque bailleur), peut entraîner le blocage complet d'un projet en cas de défaillance momentanée d'un des bailleurs. En 2008, au démarrage du PACV II, les décaissements du Fida se sont interrompus unilatéralement pendant une durée de six mois pour des raisons d'incompatibilité de procédures avec la Banque mondiale, bloquant la mise en œuvre des activités sous financement *pari passu*.

Le statut d'institution coopérante, tout en permettant un alignement des procédures, est très contraignant pour l'institution hébergée. En 2010, alors que la BM, en tant qu'institution coopérante bloquait ses décaissements et ceux du Fida depuis les événements politiques fin 2008, le Fida qui souhaitait reprendre ses activités a dû passer en supervision directe.

Une solution serait de renforcer l'approche programmatique du PACV. Le projet deviendrait une des composantes du Programme national de développement rural décentralisé, géré par la direction nationale de la décentralisation, au sein d'un cadre budgétaire unique défini par le cadre de dépense à moyen terme (CDMT). **Les bailleurs pourraient alors contribuer au PACV par l'intermédiaire d'un « fonds commun » (*basket fund*), au sein duquel leurs contributions seraient fongibles.** Le mode de gouvernance du fonds (comité d'administration, règles de décision, rapports d'audit, calendrier des décaissements) ainsi que l'unique procédure de passation de marché pourraient être définis par consensus entre bailleurs et gouvernement, évitant ainsi l'alignement des procédures sur un bailleur. **Le fonctionnement d'un tel fonds nécessite cependant des prérequis que le pays ne possède pas encore, notamment la stabilité macroéconomique et la capacité nationale d'une approche par programme.**

- *Les projets dont les financements sont parallèles, avec certains volets financés par le Fida et d'autres par l'AFD, mais pour la poursuite d'objectifs communs et dans le cadre d'une approche commune (voir encadré 4).*

Pour l'AFD le **caractère concerté de l'instruction** est un critère nécessaire pour qu'un projet ou un programme soit « cofinancé », selon la définition de l'AFD : « *toute opération, de type projet ou programme, financée par le groupe AFD et au moins un autre partenaire financier différent du récipiendaire (hors partenaires nationaux ou français), et dont l'instruction est concertée avec l'ensemble des partenaires* ».

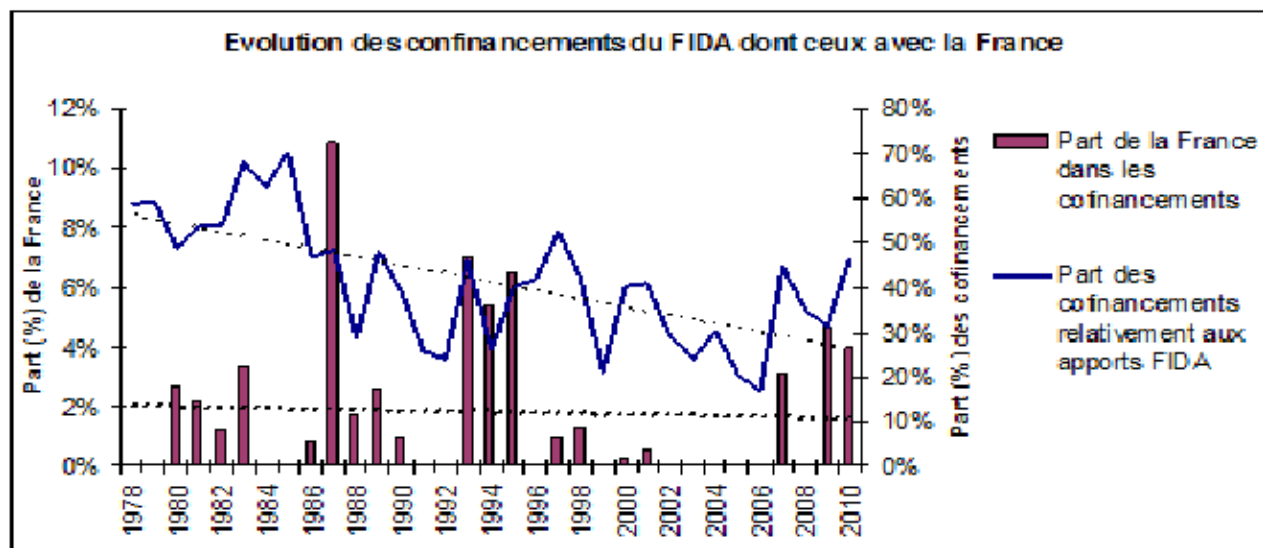
Remontée récente des cofinancements dans les projets du Fida. La part des cofinancements dans les projets du Fida a tendance à diminuer sur le long terme, comme l'indique la figure 17. De 50 % dans les années 80, elle est ensuite tombée à 30 % du total des financements (hors contribution des pays bénéficiaires). Les quatre dernières années sont cependant marquées par une nouvelle hausse de la part des cofinancements.

Le Fida fait une distinction entre les financements qu'il initie et ceux qui sont initiés par d'autres financeurs⁴⁷. Comme indiqué par la figure 18, les cofinancements par d'autres financeurs (hors bénéficiaires) étaient très importants dans les années 80. Les cofinancements à l'initiative du Fida ont depuis légèrement augmenté et sont équivalents aux cofinancements à l'initiative d'autres cofinanceurs.

Les cofinancements du Fida sont identifiés dans leur majeure partie par les CPM sur le terrain plutôt qu'au siège. Par ailleurs, la majorité des cofinancements sont faits avec les organisations multilatérales, principalement le fonds de l'Opep, la Banque mondiale et les banques de développement régionales, comme le montre la figure 19.

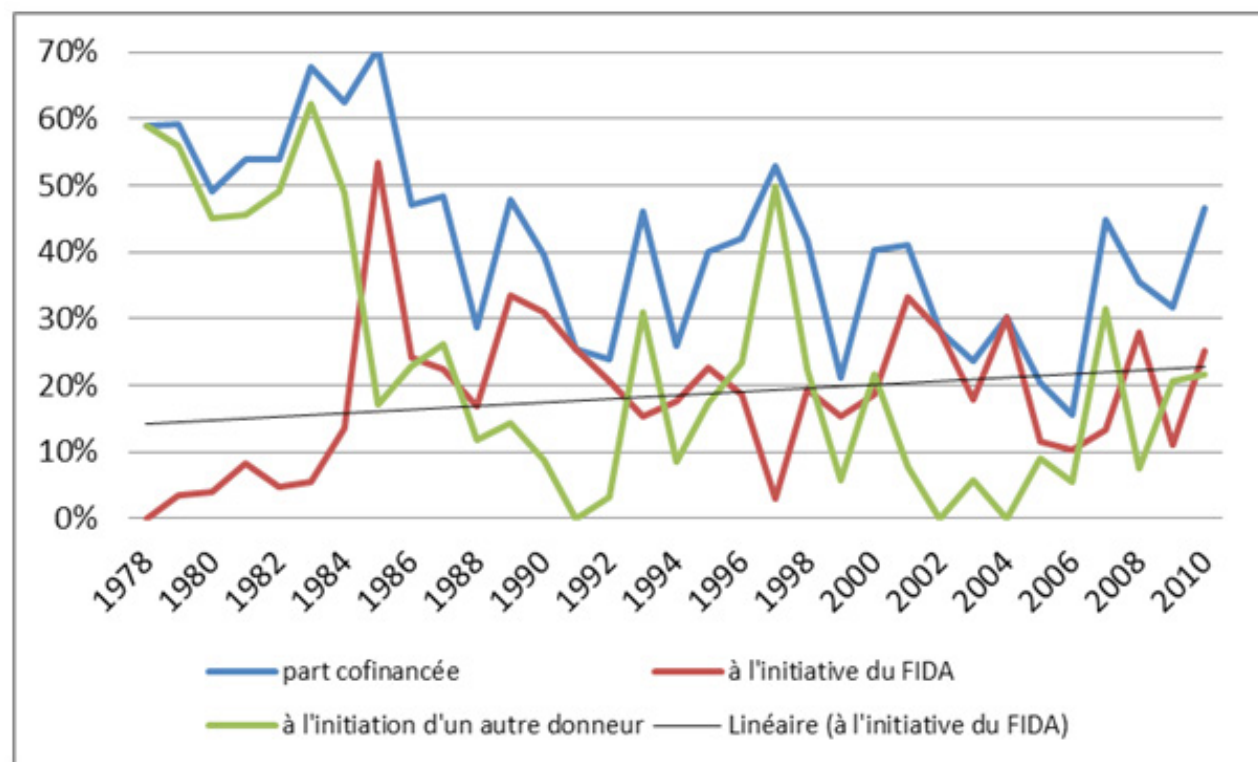
⁴⁷ Le Fida met en avant cette distinction parce qu'elle permet de différencier les projets identifiés par les banques de développement, et en particulier la Banque mondiale. Par le passé, et en particulier avant le passage à la supervision directe, le Fida n'était pas considéré comme un véritable partenaire de ces projets, ni au stade la formulation, ni au stade de la mise en œuvre, la Banque mondiale assurant souvent seule la supervision. L'empreinte du Fida dans le montage et dans le suivi de ces projets était donc minime, à l'inverse des projets initiés par le Fida lui-même, ou dans le cadre de véritables partenariats avec le cofinancier.

Figure 17 : Évolution des cofinancements du Fida



Source : Système de gestion de portefeuille des projets (SGPP) du FIDA

Figure 18 : Évolution des cofinancements à l'initiative du Fida

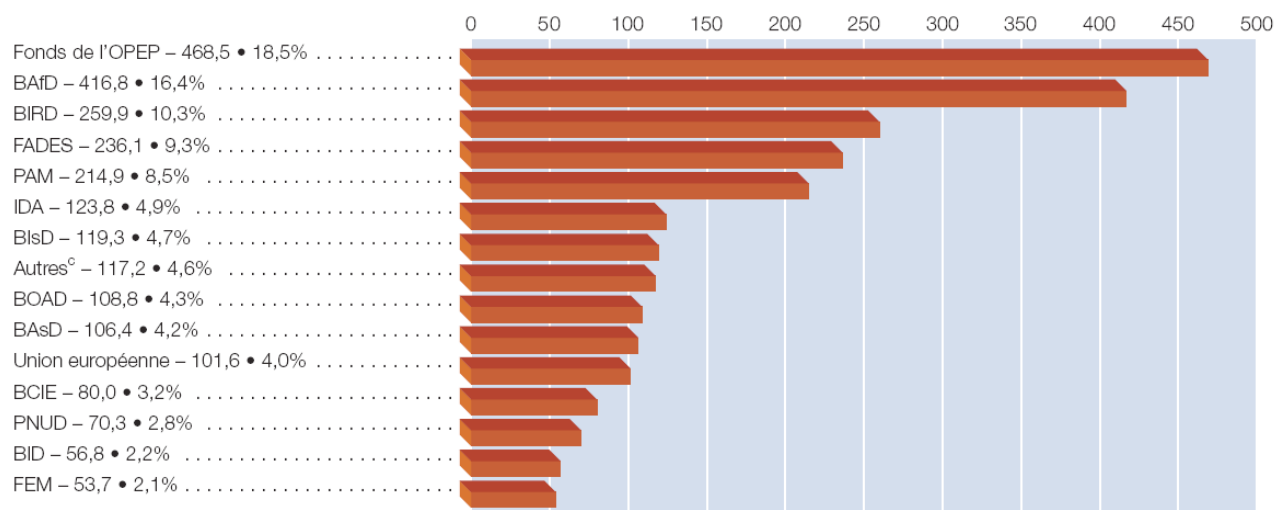


Source Fida 2011 Hors financement du pays bénéficiaire

Une bonne place parmi les acteurs bilatéraux. La participation de la France dans les projets cofinancés dans lesquels elle intervient représente un maximum 30 % du mon-

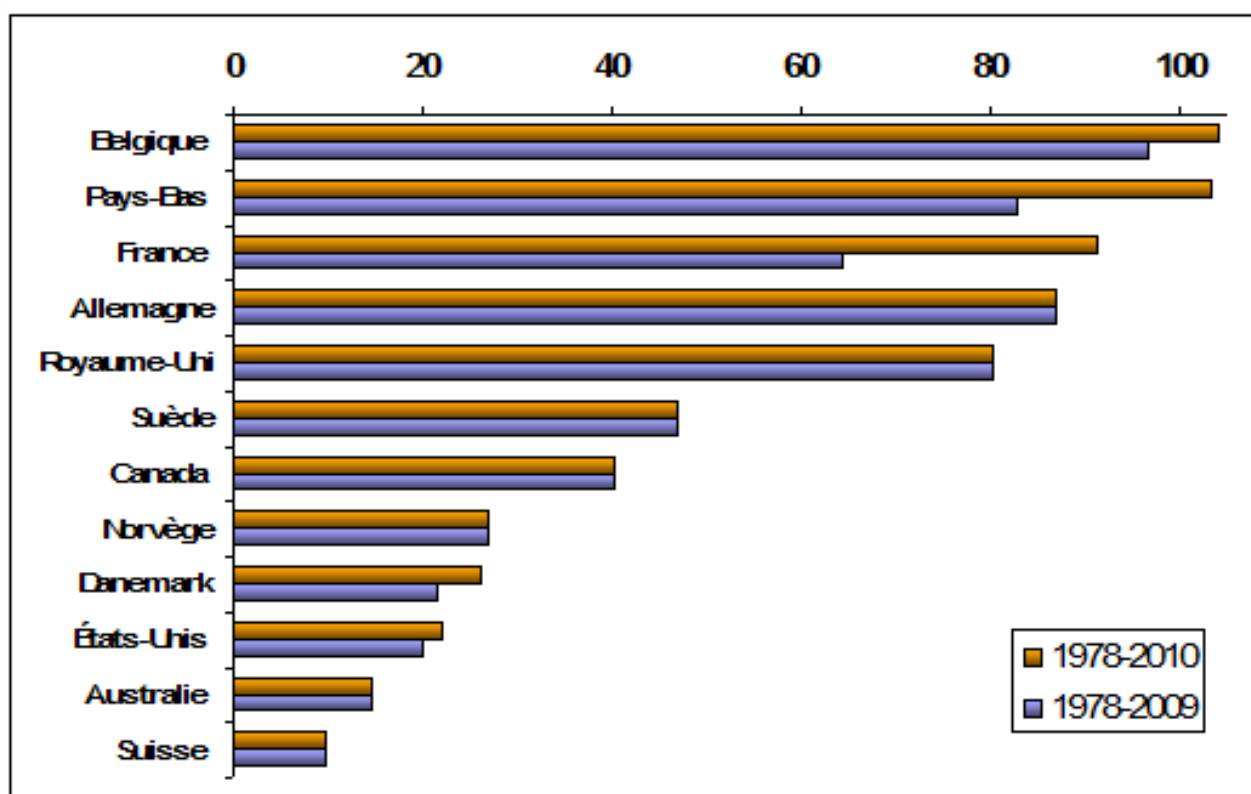
tant total du cofinancement de ces projets (voir graphique en annexe 14). Néanmoins, en 2010 la France était le 3^{ème} cofinancier bilatéral derrière la Belgique (qui a un fonds sup-

Figure 19: Cofinancements à l'initiative du Fida avec les organisations multilatérales (1978-2010) (en millions de dollars)



Source : Système de gestion du portefeuille de projets (SGPP)

Figure 20 : Principaux cofinancements à l'initiative du Fida avec les organisations bilatérales (en millions de dollars)



Source : Système de gestion du portefeuille de projets (SGPP)

plémentaire, le fonds belge pour la sécurité alimentaire) et les Pays-Bas, progressant ainsi de deux places par rapport à l'année précédente⁴⁸ (voir figure 20). En revanche si on prend en compte aussi les multilatéraux, la France est à la 14^{ème} place, loin derrière le 1^{er} cofinancier, le fonds de l'Opep⁴⁹, qui a participé à des cofinancements pour 15 millions de dollars par an en moyenne, soit cinq fois plus que la France.

Peu de projets cofinancés. Depuis la fin des années 70, la France engage en moyenne 3 millions de dollars par an dans le cofinancement de projets avec le Fida. Si l'on fait abstraction des années 2002-2006 pendant lesquelles il n'y a eu aucun cofinancement, le montant moyen engagé annuellement atteint environ 10 millions de dollars. L'accord de partenariat de 2006 marque la relance des cofinancements, qui connaissent une très nette augmentation depuis 2007. Toutefois, les pics de cofinancement de ces dernières années ne correspondent pas à une augmentation du nombre de projets cofinancés. Ainsi depuis 1980, donc en trente ans, 23 projets ont été cofinancés à hauteur de 150 millions de dollars pour la France et de 155 millions de dollars pour le Fida. Exception faite des années 2002-2006, c'est globalement un projet par an qui bénéficie d'un cofinancement de la France⁵⁰.

La plupart des projets cofinancés sont en Afrique. À l'exception d'Haïti (1983) et de la Syrie (2010), tous les pays qui ont bénéficié de ces cofinancements sont en Afrique. Par ailleurs, 67 % des cofinancements France-Fida sont à destination des pays pauvres prioritaires, alors que ces derniers ne concentrent que 25 % de l'aide bilatérale française dans son ensemble, et 15 % de l'aide multilatérale du Fida sur la période 1995-2009. Ainsi, le mécanisme de cofinancement constitue un moyen incontestable pour la France de cibler d'avantage son aide bilatérale vers les zones prioritaires définies par le Cicid de 2009.

Poursuite de projets initiés par la France. Enfin notons plusieurs projets qui sont initialement financés par la France, et dont le financement est ensuite poursuivi par le Fida sous une forme différente ou avec des moyens plus conséquents. C'est le cas, par exemple, en Guinée, où le Fida reprend certains volets du projet Dynafiv et du projet d'appui à la fédération du Fouta, deux projets appuyés longtemps par la France (voir encadré 5). Ce type de montage est très positif puisqu'il permet de capitaliser les bonnes pratiques de projets clôturés et de les diffuser à une échelle plus importante dans le cadre des nouveaux projets. Naturellement, il est dans l'intérêt des pays bénéficiaires que les

bonnes pratiques issues de projets clôturés soient reprises par un autre financeur.

Comment faciliter les cofinancements ? Pourquoi la France n'augmente-t-elle pas le volume de ses cofinancements avec le Fida, alors que c'est une priorité de sa stratégie ? L'expérience passée montre que le montage de cofinancements fait face à un certain nombre de difficultés spécifiques :

- *L'accès à l'information sur les opportunités de cofinancement.* Les réunions de concertation organisées régulièrement entre les personnels du siège de l'AFD et du Fida permettent de partager l'information sur les programmes pays et les opportunités de développer des projets conjointement, mais il semble difficile de disposer d'une information détaillée et complète à travers cet unique moyen. Les contacts noués entre les CPM et les agences de l'AFD dans les pays bénéficiaires constituent un moyen complémentaire, mais qui demande la disponibilité et l'intérêt des deux parties ;
- *Les procédures pour le montage des projets.* Le processus d'instruction des projets suit des règles et des calendriers différents dans les deux institutions. Les procédures différentes et le temps qu'elles requièrent de part et d'autre (par exemple, les projets du Fida doivent être approuvés par son conseil d'administration, mais celui-ci ne se réunit que trois fois par an) demandent de commencer la concertation entre les deux institutions le plus en amont possible ;
- *Le temps.* Le montage d'un cofinancement est un processus qui demande un investissement en temps significatif : de nombreux contacts et échanges verbaux et écrits sont nécessaires pour le mener à bien. Pour les CPM du Fida, dont il est reconnu qu'ils ont une forte charge de travail depuis l'introduction de la supervision directe, cela constitue une contrainte non négligeable.

L'expérience indique toutefois divers éléments qui sont de nature à atténuer ces contraintes :

- *Les relations personnelles entre les cadres des deux institutions* et une forte volonté partagée de travailler ensemble. De ce point de vue, l'affectation d'un agent de l'AFD à Rome a certainement joué un rôle de facilitation ;
- *L'identification des complémentarités entre les deux institutions* qui résulte de la diversité de leurs instruments financiers. Les projets relatifs au développement des filières constituent un terrain particulièrement favorable, notamment en ce qui concerne les filières vivrières ou d'élevage qui touchent le paysannat et les

48 Classement réalisé sur la période 1978-2010.

49 Le Fonds de l'Opep pour le développement international (OFID) a signé en 2011 un accord-cadre pour le renforcement de la coopération avec le Fida.

50 Voir la liste des projets cofinancés par la France en annexe 13

Encadré 5 : Le Programme national d'appui aux acteurs des filières agricoles (PNAFA), une continuité des bonnes pratiques de l'AFD en Guinée

Le PNAFA avec le PACV II deviennent les deux instruments uniques d'intervention du Fida en Guinée pour la période 2009-2014. L'objectif du PNAFA est d'organiser et de renforcer les capacités des acteurs du monde rural autour de filières agricoles porteuses. Le document de conception du programme a été finalisé en 2008. Mais suite aux événements politiques qui ont frappé la région, le Fida vient tout juste d'organiser l'atelier de démarrage du PNAFA. Ce programme, tel qu'il est conçu, est une bonne illustration des partenariats possibles entre la France et le Fida sur le terrain. En effet, les entretiens réalisés par l'équipe du Fida lors de la mission de formulation, ainsi que les deux tables rondes organisées par l'AFD ont permis **l'élaboration d'un programme qui capitalise les expériences en cours et passées de l'AFD dans le pays**, et cela de deux manières :

D'une part, **en ciblant les actions prioritaires sur un nombre limité de régions et de filières agricoles bénéficiant déjà d'une base de structuration grâce aux interventions initiées entre autres par l'AFD** : il s'agit notamment de la filière pomme de terre (projet de soutien à l'exportation de la pomme de terre), riz, huile de palme, fonio (projet Dynafiv et AfrizBG) et rizi-pisciculture.

D'autre part, **en répliquant à une échelle nationale, l'appui apporté à la Fédération des paysans du Fouta Djallon (FPFD)** par le MAE entre 1992 et 1996, puis par l'AFD jusqu'en 2002 : l'innovation de cet accompagnement, reconnu aujourd'hui comme une « *success story* » par tous les acteurs, est de considérer les organisations de producteurs agricoles (OPA) non pas en tant que bénéficiaires, mais en tant qu'acteurs à part entière en leur confiant la responsabilité de la maîtrise d'œuvre voire même de la maîtrise d'ouvrage des investissements financés par les projets/partenaires. Le PNAFA répond totalement à cette approche au travers de la composante A « professionnalisation des acteurs des filières », qui a pour objet d'assister les fédérations, unions et groupements paysans qui seront maîtres d'œuvre et maîtres d'ouvrage délégués dans l'identification, la planification et la mise en œuvre des activités.

Le plan de financement, tel qu'il est conçu actuellement, prévoit un cofinancement du fonds de l'Opep (OFID). **L'AFD qui avait été consultée en 2008 lors de la mission de formulation n'avait pas souhaité s'engager. Pourtant, il existe des complémentarités entre les bailleurs.** Tandis que l'OFID s'est engagé à cofinancer la composante B liée au développement des infrastructures, l'AFD pourrait, par exemple, cofinancer la composante A en mettant à profit son expérience acquise au travers de l'appui à la FPFD. Actuellement, 12 % du coût total du projet reste sans financement.

Encadré 6 : Un cofinancement potentiel de l'AFD sur le programme d'appui au développement agricole et à l'entrepreneuriat rural (Padaer) du Fida dans la région de Matam au Sénégal.

Le nouveau Cosop 2011-2015 du Sénégal, qui fixe les grands principes d'intervention du Fida dans le pays pour les cinq prochaines années, prévoit le lancement du Programme d'appui au développement agricole et à l'entrepreneuriat rural (Padaer). Ce programme, en devenant à terme l'instrument unique d'intervention du Fida¹, devrait permettre de renforcer la complémentarité et les synergies des projets de développement agricole et rural actuellement en cours dans le pays. Les trois composantes du programme sont « l'amélioration de l'offre de produits agricoles » (développement des périmètres de production, facilitation de l'accès aux facteurs de production et au conseil agricole), « la valorisation et mise en marché » (construction d'infrastructures marchandes et appui à la transformation) et « la coordination et le suivi/évaluation ». Le programme du Fida couvre les régions de Matam, Tambacounda, Kédougou et Kolda, selon une stratégie de ciblage géographique axée sur les zones pauvres et les zones caractérisées par un exode important des jeunes.

Comparé aux zones d'intervention du Fida, l'appui de l'AFD en matière de développement agricole au Sénégal porte davantage sur les zones possédant déjà un tissu entrepreneurial et un potentiel de compétitivité relativement élevé. Le

programme de promotion d'une agriculture compétitive et durable au Sénégal (PACD) dans le delta de la vallée du fleuve Sénégal est la principale illustration de cette stratégie.

Cependant, lorsqu'en 2010, la Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal (Saed) formule une requête auprès de l'AFD pour financer le réaménagement de périmètres hydro agricoles dans la région de Matam, région également couverte par le Padaer, **le Fida et l'AFD voient une complémentarité possible entre les deux institutions, et ceci malgré leurs stratégies de ciblage relativement différentes.** L'AFD ciblerait sa contribution sur la composante 1 du Padaer, en finançant le réaménagement de périmètres hydro agricoles dans la zone du « walo », qui dispose déjà d'une base entrepreneuriale et d'un plus grand potentiel hydraulique. De son côté, le Fida assurerait la valorisation et la mise en marché de la production tirée de ces périmètres, mais serait davantage présent, tant en matière de production que de commercialisation, sur les autres zones de la région de Matam, le « Diéri » et le « Ferlo », qui bénéficient d'une potentialité hydraulique moindre et d'une faible densité de population. Toutefois, l'effectivité du cofinancement dépendra de la capacité des institutions à dépasser deux difficultés.

Des cycles de projets différents. Suite à la requête formulée par la Saed, l'AFD a amorcé la phase d'identification pour le réaménagement de périmètres hydro agricoles dans la zone du « Walo ». La fiche d'identification vient d'être adoptée mais ce n'est qu'après « l'avant-projet sommaire », qui ne sera pas formulé avant mai 2012, que l'AFD sera en mesure de définir avec précision les localités où elle pourra financer des réaménagements réalisés par la Saed. De son côté, le Fida a déjà identifié ses zones d'intervention et finalisé le document de conception du Padaer. Au cours de l'année 2010-2011, les deux bailleurs ont tenté de faire coïncider les dates des missions d'identification et de formulation, mais n'y sont pas parvenus pour des raisons logistiques (dates de mobilisation des experts non modifiables).

Des maîtrises d'œuvre différentes. L'autre difficulté réside dans l'absence d'une maîtrise d'œuvre unique. Tandis que l'AFD délègue la maîtrise d'œuvre au maître d'ouvrage (dans le cas présent à la Saed) le Fida internalise la coordination des programmes à travers la mise en place d'une unité de coordination (UCP). L'intervention conjointe de l'AFD et du Fida dans une zone commune nécessite donc que l'UCP et la Saed coopèrent étroitement dans la réalisation des activités.

Actuellement, le plan de financement du Padaer, tel qu'il est formulé dans le document de conception, prévoit uniquement un cofinancement de la coopération espagnole mais aucun de l'AFD.

1 Le PSAOP-2 se clôture en juillet 2011, le Prodram-2 en juin 2012, le Promer-2 en septembre 2013 et le Pafa en septembre 2016.

populations rurales pauvres. Ils s'inscrivent dans le cadre des objectifs stratégiques des deux institutions. Ils peuvent associer, pour le Fida, le financement des petits investissements agricoles, de la structuration des organisations paysannes et le renforcement de leurs capacités, voire le soutien à de petites sociétés de transformation ; et, pour l'AFD, le financement de la transformation agro-industrielle à travers le soutien au secteur privé. D'autres domaines peuvent être identifiés selon les spécificités des pays. Cela demande en tout état de cause une bonne connaissance des priorités, des domaines de compétence réciproques et des outils financiers disponibles dans les deux institutions ;

- *La participation conjointe aux missions de formulation* du projet à cofinancer, de façon à ce que le montage du projet soit le reflet d'un véritable partenariat ;

- *L'orientation des coproductions intellectuelles vers des thèmes qui peuvent aboutir à des projets cofinancés.* L'étude conjointe Fida-AFD qui a conduit à l'élaboration d'un cadre opérationnel pour le développement des filières vivrières en Afrique de l'Ouest offre un exemple prometteur. Il est prévu, en 2011, que les deux institutions cofinancent des études d'identification et de faisabilité de plusieurs projets d'appui à des filières vivrières transfrontalières.

4.3.3 Le fonds supplémentaire français

Les fonds supplémentaires constituent un instrument intéressant pour les bailleurs de fonds : ils permettent de mettre l'accent sur des domaines thématiques ou géographiques spécifiques, tout en gagnant une certaine visibilité. L'avantage pour le Fida, outre qu'ils complètent ses ressources, est que ces fonds supplémentaires ne

Encadré 7 : Madagascar, une complémentarité prêt Fida – subvention AFD

Le Programme de promotion de la formation professionnelle et d'accroissement de la productivité agricole (Formaprod) a été préparé en 2010 pour former la nouvelle génération d'agriculteurs malgaches et favoriser l'accroissement des revenus des petits agriculteurs grâce à la formation professionnelle agricole. Il est financé par le Fida à hauteur de 35 millions de dollars et bénéficie d'un cofinancement de l'AFD de 0,5 million de dollars d'assistance technique.

Au cours du processus de formulation, le CPM du Fida pour Madagascar a pris contact avec différents partenaires : le Criptir à l'île de la Réunion, le réseau des Maisons familiales rurales (UNMFREO), l'Unesco et enfin le réseau Far (réseau français qui dispose d'une expertise sur la formation agricole et rurale, et qui comprend en particulier le ministère de l'Agriculture).

Ces contacts ont conduit à la participation du réseau Far à la mission de formulation initiale du Fida (janvier 2010) puis à des réunions de travail entre le Fida et l'AFD à Paris (mars et décembre 2010). L'AFD s'est montrée intéressée par l'ampleur nationale du programme et finance une assistance technique de deux ans dans le cadre de Formaprod qui traitera des aspects stratégiques et institutionnels de la formation agricole et rurale. Ce cofinancement est aussi un bon exemple du rôle attribué aux personnels français détachés auprès du Fida de facilitation des partenariats avec des institutions françaises. En l'espèce, le cadre du ministère français de l'Agriculture détaché au Fida participait au *Country Programme Management Team* de Madagascar pour le montage de Formaprod et a mis en relation le CPM avec le réseau Far et l'AFD.

sont pas soumis aux règles d'affectation géographique de la programmation régulière, et qu'ils peuvent être affectés à des domaines traditionnellement peu pris en compte dans le cadre des prêts : assistance technique, attribution à des entités non étatiques... Toutefois, le Fida souligne aussi les contraintes spécifiques qui y sont attachées :

- **Spécificité.** Alors que par le passé ces fonds ont pu avoir une certaine flexibilité, ils sont aujourd'hui affectés à des objets de financement très spécifiques qui restreignent la marge de manœuvre de l'organisation. Une exception notable à cette évolution est le fonds fiduciaire récemment établi par l'Espagne qui a des objectifs de financement très généraux ;
- **Coûts de transaction.** Les fonds supplémentaires entraînent des coûts de transaction élevés, surtout pour des montants limités. Ces coûts de transaction sont liés à la négociation, la planification, la gestion, le suivi, la préparation des rapports... ainsi qu'à la nécessité de s'adapter chaque fois à des procédures spécifiques imposées par le bailleur de fonds. Ainsi une personne s'occupait à temps plein de l'IMI financée par le DfID et trois personnes ont été affectées à la gestion du fonds belge pour la sécurité alimentaire. C'est d'ailleurs en raison de coûts de transaction élevés et de procédures trop contraignantes que ce dernier prend fin en 2011. Les coûts de transaction peuvent être limités si des procédures simples sont mises en place d'un commun accord avec le bailleur, une approche qui a été adoptée pour le fonds espagnol. On notera aussi

que les frais de gestion perçus par le Fida sur les fonds supplémentaires s'élèvent à seulement 5 % (12 % pour la FAO) ;

- **Imprévisibilité.** Contrairement aux contributions régulières, la mise à disposition de fonds supplémentaires n'est pas prévisible et suit la programmation et la disponibilité budgétaires de leurs donateurs. Lorsqu'ils sont attribués pour des durées courtes (deux ou trois ans), ils ne permettent pas d'assurer une continuité, au contraire des prêts du Fida, dont la durée moyenne est de six à neuf ans.

Le fonds supplémentaire français a été mis en place dans le cadre du premier accord de coopération France-Fida et des deux accords d'administration qui lui sont attachés, pour un montant total de 800 000 dollars. Ce financement a été utilisé dans trois domaines :

- Le financement d'un cadre français mis à la disposition de l'OCDE dans le cadre du Projet d'appui à l'agriculture africaine (PAAA), pour un montant d'environ 500 000 dollars. Cette opération a, de l'avis d'interlocuteurs du Fida et de la Coopération française, eu peu d'effet et est une utilisation limite des objectifs des fonds supplémentaires dans la mesure où une grande partie des fonds a permis de couvrir les coûts d'un cadre français à l'OCDE.
- La mise en œuvre d'un projet de partenariat entre agriculteurs et agro-industriels en Afrique de l'Ouest

et d'Afrique centrale, pour un montant d'environ 55 000 dollars ;

- La fourniture d'expertise au Fida pour la formulation de sa stratégie pour l'environnement et la gestion des ressources naturelles, pour un montant de 90 000 dollars provenant des reliquats d'un fonds de solidarité prioritaire (FSP) du MAEE. Cette collaboration avec la France est très appréciée par les responsables de ce secteur au Fida, aussi bien pour la qualité de l'apport technique que pour la souplesse de l'utilisation des fonds. Le financement, bien que limité, a aussi permis de jeter les ponts d'une collaboration entre les deux institutions dans le domaine de l'environnement et du changement climatique et des contacts sont prévus pour explorer les nouveaux domaines de collaboration possibles.

De nouvelles initiatives sont à l'étude, qui pourraient être financées dans le cadre d'accords de financement supplémentaires. Il s'agit d'une part d'une contribution de l'AFD à la deuxième phase du Programme d'appui aux organisations paysannes en Afrique. Ce projet, dont la première phase est cofinancée par le Fida et la Commission européenne, vise à renforcer les capacités institutionnelles et de gestion des organisations paysannes faitières au niveau national, régional et continental. Le financement d'un projet pilote dans le domaine de l'assurance indicelle contre le risque climatique est par ailleurs en cours de négociation.

4.3.4 Le Fonds d'investissement pour l'agriculture en Afrique (African Agriculture Fund)

La mise en place du Fonds d'investissement pour l'agriculture en Afrique (AAF) est un bon exemple de partenariat réussi entre la France et le Fida, dans lequel le Fida n'a pas engagé de ressources mais a facilité la mobilisation de ressources par la France.

L'AAF est une initiative française qui a débuté en 2008, suite à la flambée des prix alimentaires. Doté de 150 millions de dollars, ce fonds a pour objectif d'accompagner les entreprises et coopératives agricoles dans leur croissance ou leur diversification, à travers des prises de participation dans leur capital. Il est financé par l'AFD (40 millions de dollars, soit 26 % du fonds), et par un ensemble de bailleurs publics (dont la Boad, la Bid, la BAfD, l'Italie, l'Espagne...) et privés (Phatisa Group, Agra). Les investissements visent à dynamiser l'ensemble de la filière agricole africaine sur trois axes :

- *La production primaire* : développement de terres arables, cultures céréalières et cultures de base, élevage intensif et extensif, production de lait, aquaculture, production de

fruits et légumes, plantations de canne à sucre de palmiers à huile et autres...

- *La transformation agricole* : production de farines (moulins), de sucre, d'aliments du bétail, de produits alimentaires élaborés y compris d'emballages...
- *Le tertiaire agricole* : infrastructures et logistique, hangars et stockage, intrants et engrais, semences, compagnies d'assurance pour couvrir les risques agricoles, écoles de formation au management agricole...

Le fonds dispose de deux guichets. L'un est ouvert aux entreprises moyennes, pour des projets requérant des montants d'investissements compris entre 5 et 20 millions de dollars. Ce volet est piloté par Phatisa Group, une société privée de gestion de fonds. Le second est accessible aux petites entreprises, pour des montants d'intervention de 100 000 à 4 millions de dollars. Ce volet est piloté par Data Bank au Ghana.

En outre, l'AAF comprend une composante d'assistance technique, financée par la Commission européenne, qui doit permettre de faciliter les liens entre les entreprises financées par le fonds et les petits producteurs agricoles. La supervision de cette composante, qui sera sous-traitée à un prestataire de services, sera assurée par le Fida.

L'AFD joue le rôle de *principal sponsor* et d'investisseur. Elle participe au conseil des investisseurs et a un observateur au comité d'investissement. Le Fida a été sollicité pour participer à l'abondement du fonds mais, celui-ci étant logé à Maurice et soumis aux lois mauriciennes, le Fida ne pouvait légalement siéger dans ses instances de gouvernance. En revanche, le Fida a eu un rôle stratégique pour mobiliser les fonds auprès de la Commission européenne et d'autres bailleurs et porter la capacité de l'AAF à 150 millions de dollars. De même, le Fida a eu un poids prépondérant dans la décision permettant qu'une partie du fonds soit consacrée aux petits investisseurs et pour la création de la facilité d'assistance technique au profit des petits producteurs. L'engagement du Fida dans cette opération, mais aussi son statut de multilatéral, a permis de concrétiser une initiative qui était au départ française.

4.4 Conclusions

Sur l'évolution des contributions de la France aux reconstitutions du fonds. Bien que le développement agricole soit une priorité de la France et le Fida un intervenant majeur dans ce secteur, la France ne fait plus partie des contributeurs de tête du Fida et sa contribution reste nettement inférieure à celles qu'elle accorde aux autres bailleurs multilatéraux pour leurs interventions dans le secteur agricole.

Sur la complémentarité des instruments de financement. Il existe de fortes complémentarités entre les concours souverains des deux institutions, qui varient selon les catégories de pays emprunteurs :

- *Vis-à-vis des pays en risque de surendettement*, l'action du Fida est complémentaire de celle de la France, puisque le Fida a moins de contraintes que l'AFD pour financer ces États sur dons (prêts non-remboursables). L'intervention du Fida dans les pays appartenant à cette catégorie en Afrique sub-saharienne (le Burkina Faso, le Congo, la Côte d'Ivoire, la Gambie, la Guinée, la Guinée Bissau, Sao Tome et le Togo) permet incontestablement à ces pays de bénéficier d'un volume d'aide très supérieur à ce que la France pourrait leur consacrer sur dons. Dans la mesure où la plupart de ces pays font partie des pays définis comme prioritaires par la France, la plus grande capacité du Fida à faire des dons (dans la limite de l'allocation financière pays) concourt aux objectifs français.
- *Vis-à-vis des PMA à risque modéré de surendettement* (notamment en Afrique), le Fida et la France disposent d'outils similaires. La contrainte française de l'effet de levier des ressources sur don (les prêts à ces pays étant nécessairement très concessionnels, donc absorbant un pourcentage important de ressources d'État) conduit toutefois à considérer une forte complémentarité plutôt qu'une concurrence.
- *Vis-à-vis des pays à revenus intermédiaires* (et notamment des plus riches d'entre eux), il pourrait y avoir une certaine concurrence entre le Fida et l'AFD pour accroître les prêts souverains à ce type de pays pour lesquels la concessionnalité est faible, ce d'autant plus que les conditions de prêt sont semblables pour les deux institutions. Il est néanmoins possible d'exploiter des complémentarités de deux façons : d'une part, grâce à la possibilité pour l'AFD de placer, dans la limite de ses ressources-dons, une assistance technique de qualité en appui à ses projets, et, d'autre part, grâce au fait que l'AFD peut compléter le financement d'un projet si le Fida est limité par l'enveloppe pays.

Il existe une forte complémentarité entre les prêts non souverains de l'AFD et les prêts souverains du Fida. La complémentarité la plus évidente réside dans le financement du secteur privé à l'aval des filières, domaine dans lequel l'AFD possède à la fois une palette complète d'outils et une expertise confirmée, alors que le Fida a moins d'expérience dans ce domaine et ne peut intervenir que de façon indirecte. Cette complémentarité dans les outils et dans les savoirs plaide à la fois pour un appui technique de la France au Fida dans l'élaboration de sa stratégie vis-à-vis du secteur privé, et pour une combinaison accrue des outils secteur privé de l'AFD aux interventions

du Fida. Cette combinaison peut trouver son expression dans des programmes coordonnés d'intervention entre les deux institutions, plutôt que dans des cofinancements classiques, difficilement concevables (un concours souverain et un concours non souverain ne sont pas instruits de la même façon). Il convient de noter que ces possibilités de combinaison des outils existent dans tous les pays, quel que soit leur niveau d'endettement, dans la mesure où les concours non souverains ne sont pas soumis au cadre de viabilité de la dette publique. Le champ possible de coopération est donc particulièrement vaste.

Sur les accords de partenariat et leur mise en œuvre.

La France est l'un des trois pays qui ont établi un accord-cadre de partenariat avec le Fida, ce qui témoigne d'une forte volonté partagée de renforcer leurs relations au-delà de la participation aux reconstitutions et à la gouvernance du fonds. Le premier accord de partenariat entre la France et le Fida a été suivi de la mise en place d'un fonds supplémentaire français. Un deuxième accord, passé avec l'AFD, a facilité divers cofinancements, l'affectation de conseillers techniques français au Fida, et le développement d'opérations conjointes de production intellectuelle. Globalement cependant, les résultats générés par les deux accords sont restés modestes, en dépit du potentiel de collaboration dérivant de stratégies à la fois convergentes et complémentaires. L'affectation d'un agent de l'AFD à Rome a eu un effet mobilisateur et a permis de lancer un grand nombre d'initiatives nouvelles, mais son départ prématuré a privé l'accord de partenariat d'une cheville ouvrière déterminante. S'il existe une volonté réelle de la part des deux institutions de développer le partenariat, l'intensité des collaborations est probablement freinée par une connaissance insuffisante de leurs instruments financiers et des procédures respectives, par la difficulté réelle d'harmoniser des modes d'intervention différents ainsi que par la surcharge de travail des CPM qui sont les premiers initiateurs des opérations de cofinancement.

Sur les cofinancements. Même si la France est maintenant le 3^{ème} cofinancier du Fida, et bien que les accords de partenariat aient déterminé une relance des cofinancements, l'ampleur de ces derniers reste modeste, de même que l'étendue des activités qui ont été financées dans le cadre du fonds supplémentaire. Le montage de projets conjoints est soumis à des contraintes (en particulier l'accès à l'information sur les opportunités de cofinancement, des procédures différentes et des coûts de transaction plus importants) que les accords de partenariat n'ont permis qu'imparfaitement de lever. Cependant, le potentiel de complémentarités évoqué ci-dessus, la volonté partagée par l'AFD et le Fida de développer une collaboration plus étroite et l'identification des facteurs de succès qui ont facilité la mise en place des opérations passées sont autant d'éléments positifs qui devraient permettre de renforcer significativement le partenariat.

5. Renforcement de l'influence et de la visibilité de l'aide française dans le développement agricole et rural

En accord avec les orientations fournies par le comité de pilotage de cette étude, le renforcement de l'influence et de la visibilité de l'aide française dans le domaine du développement agricole et rural a été identifié comme le troisième objectif du partenariat avec le Fida. Ce chapitre examine d'abord les règles de gouvernance du Fida, ainsi que la façon dont la France y participe et y exerce son influence. Il examine ensuite la façon dont le savoir-faire français dans le secteur rural est valorisé au sein du Fida, à travers les différentes modalités d'affectation de l'expertise française et les opérations de production intellectuelle conjointe France-Fida, qui contribuent aussi à la diffusion des politiques et des approches françaises au sein de l'organisation. Enfin, le chapitre examine la question de la visibilité au sein d'une organisation multilatérale et les modalités qui peuvent y contribuer.

5.1 Influence de la France au sein des instances de gouvernance du Fida

5.1.1 Mode de gouvernance du Fida et présence de la France

Les pays membres du Fida sont constitués en trois groupes : la liste A, qui comprend les pays membres de l'OCDE ; la liste B, qui comprend les pays membres de l'Opep ; la liste C, qui comprend les pays en développement, lesquels sont en règle générale bénéficiaires des interventions du Fida, mais sont également contributeurs et parfois (comme dans le cas de la Chine) pour des montants significatifs. On distingue à l'intérieur de la liste C trois sous-listes, une pour les pays africains, une pour les pays d'Europe, d'Asie et du Pacifique, et une pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

La structure de gouvernance du Fida comprend quatre instances :

- *le conseil des gouverneurs* : c'est l'organe suprême du Fida. Il élit le président et les membres du conseil d'administration. Il adopte en dernier ressort le budget

administratif et les stratégies, après approbation par le conseil d'administration. Il réunit une fois par an les 166 pays membres, chacun étant représenté par un gouverneur (qui peut se faire accompagner par des conseillers). Il prend ses décisions à la majorité (simple ou des deux tiers) des droits de vote, selon le type de décision. En pratique, la principale décision soumise à un vote est l'élection du président. Le conseil élit un bureau composé d'un président et de deux assessseurs, dont la France ne fait actuellement pas partie. La France est en règle générale représentée par un cadre du siège de la direction du Trésor.

- *le conseil d'administration* : c'est l'organe chargé de la supervision des activités du Fida. Il joue un rôle très important dans la gouvernance de l'institution et approuve à ce titre les stratégies et les programmes de travail ainsi que les projets. Il siège trois fois par an. Ses membres sont élus par le conseil des gouverneurs, la représentation étant organisée selon les règles suivantes : la liste A a huit sièges permanents, la liste B quatre sièges permanents, la liste C six sièges permanents, dont deux pour chacune des trois sous-listes (voir tableau en annexe 15). En sus des sièges permanents, chaque liste a un nombre égal de sièges de suppléants. Les décisions au conseil d'administration ne font pas l'objet de votes, mais sont prises par consensus, le président ayant le pouvoir d'apprécier, sur chaque point mis à l'ordre du jour, si le consensus est atteint, ou, à défaut, de proposer une solution de compromis permettant de l'atteindre. La France est actuellement membre permanent, avec pour suppléant la Belgique.

- *le comité d'audit* : il joue un rôle particulièrement important dans le contrôle de la gouvernance du Fida. Il est composé de neuf membres élus par le conseil d'administration pour trois ans, dont quatre de la liste A. Il se réunit quatre fois par an. La France en a assuré la présidence au début des années 2000, mais n'en fait actuellement pas partie (la présidence est actuellement assurée par l'Italie). Une règle non écrite de rotation conduit en effet à renouveler régulièrement les pays membres, lesquels ne peuvent d'autre part siéger aux deux comités simultanément.
- *le comité d'évaluation* : c'est aussi un sous-comité du conseil d'administration. Il est composé de neuf membres élus pour trois ans parmi les membres du conseil, dont quatre de la liste A. Il se réunit trois fois par an, avant les sessions de l'assemblée ou du conseil. La France en est membre depuis 2010.

Les consultations pour la reconstitution. Bien que ne faisant pas partie des organes officiels de gouvernance, les consultations pour la reconstitution jouent un

rôle au moins aussi important que le conseil d'administration dans la détermination de la stratégie du Fida. Ces consultations, au nombre de quatre sessions au cours des mois précédant chaque reconstitution, regroupent tous les pays membres des listes A et B et un certain nombre (18) de représentants des pays de la liste C. Elles sont accompagnées de réunions informelles au sein de chaque liste, pour harmoniser les positions. Au cours de ces consultations formelles et informelles, les pays membres précisent (et parfois infléchissent) le cadre stratégique dans lequel devront s'inscrire les actions du Fida au cours de la période couverte par la prochaine reconstitution. Ils déterminent un calendrier d'exécution qui prend valeur contractuelle entre le Fida et ses contributeurs et précisent l'enveloppe financière à programmer pour la prochaine reconstitution. Enfin chaque pays indique (puis précise ou modifie, à mesure qu'avancent les négociations) sa contribution. Le calendrier d'exécution défini lors de ce processus fait l'objet d'un suivi pendant la période couverte par la reconstitution.

5.1.2 Incidence du niveau de contribution des pays membres sur l'influence dans les instances de gouvernance

Influence au conseil des gouverneurs et règles de vote

L'élection du président. Le principal enjeu d'influence au conseil des gouverneurs est l'élection du président du Fida, qui détient le pouvoir exécutif de l'institution. Les règles de vote sont relativement complexes, et l'on distingue deux types de droits de vote : les droits de vote originels et les droits attribués lors de chaque reconstitution. Pour chacune de ces catégories, on distingue deux sous-types de droits de vote : les droits liés à l'adhésion et les droits liés aux contributions de chaque État. Le nombre de droits de vote originels est fixé à 1 800, dont 790 droits de vote d'adhésion (répartis de façon égale entre les États membres), et 1 010 droits proportionnels aux contributions effectivement payées jusqu'à la 3^{ème} reconstitution comprise. À chaque reconstitution ultérieure, on crée 100 nouveaux droits de vote par tranche de 158 millions de dollars de contribution. Un tiers de ces nouveaux droits est attribué d'office aux membres de la liste C, chacun recevant le même nombre de droits, au titre de droits additionnels d'adhésion. Les États membres des autres listes reçoivent chacun le même nombre des droits d'adhésion que les États de la liste C. Le solde des droits de vote créés est reparti entre les

États contributeurs proportionnellement à leur contribution effective.

La liste A totalise 47 % des droits de vote, la liste B 15 % et la liste C 38 %. La France dispose en 2011 de 119 929 droits de vote, soit 7,1 % des droits de vote de la liste A et 3,3 % des droits de vote totaux, ce qui la place au 5^{ème} rang parmi les pays de la liste A, et au 6^{ème} rang parmi l'ensemble des pays membres. La distribution des droits de vote entre les pays membres est présentée en annexe 16.

Du fait de ces règles de vote, l'influence des pays membres dans l'élection du président est fortement liée, d'une part, à la valeur cumulée de leur contribution depuis la création du Fida, et, d'autre part, à la capacité des pays à constituer des coalitions et à mener des actions de *lobbying*.

Niveau de contribution et influence au conseil d'administration

En l'absence de vote formel, l'analyse des jeux d'influence au sein du conseil d'administration est nécessairement subjective et exige une analyse détaillée des procédures de désignation et de concertation à l'intérieur des listes, et notamment de la liste A qui joue un rôle prépondérant⁵¹.

À l'intérieur de chaque liste, les pays se regroupent en circonscriptions (*constituencies*) pour désigner les membres permanents et suppléants qui les représentent. Il y a autant de circonscriptions que de sièges permanents. Chaque circonscription a donc droit à un siège permanent et un siège de suppléant. À l'heure actuelle, la plupart des 22 pays membres de la liste A siègent au conseil d'administration, soit comme permanents soit comme suppléants. La France constitue actuellement une circonscription avec la Belgique, qui occupe la position de suppléant de la France. La différence entre membres permanents et suppléants n'est, dans la pratique, pas fondamentale à l'heure actuelle, les membres suppléants étant autorisés à siéger au conseil et à participer aux débats au même titre que les permanents.

Le statut de membre permanent de la France, alors qu'elle n'est que 11^{ème} contributeur au cours des dernières reconstitutions (et qu'il n'y a que huit sièges per-

51 Sont actuellement membres pour la liste A : Canada, France, Allemagne, Italie, Japon, Suède, Royaume Uni, États-Unis ; pour la liste B : Koweït, Nigeria, Arabie saoudite, Venezuela ; pour la liste C : Burkina Faso, Cameroun, Chine, Inde, Brésil, Mexique.

manents) constitue en soi une bonne performance⁵². Si la France perdait ce siège permanent, notamment du fait d'une rétrogradation dans son rang de contributeur, cela constituerait d'évidence une perte en termes de visibilité, mais non en termes d'influence, dans la mesure où elle resterait vraisemblablement membre suppléant, ce qui lui permettrait de faire entendre sa voix (certains membres suppléants, comme le Royaume Uni ou la Belgique, sont considérés comme particulièrement actifs au sein du conseil).

En revanche, la situation pourrait devenir différente si, comme il est probable, le nombre de membres de la liste A venait à croître (par exemple du fait de l'entrée des pays européens nouveaux membres de l'UE ou de certains pays actuellement dans la liste C, comme la Chine, mais aspirant à devenir des contributeurs importants). Dans cette hypothèse, très vraisemblable aux dires de la direction du Fida, il y aurait soit une concurrence accrue entre membres pour obtenir un siège au conseil d'administration, soit, en cas d'augmentation du nombre de sièges, un risque d'impossibilité pour les suppléants de siéger, ce qui reviendrait également à accroître la concurrence pour l'obtention d'un siège permanent. Le fait pour la France de se situer au 11^{ème} rang des contributeurs (ou, *a fortiori*, en deçà) ne lui garantirait plus alors un siège au conseil d'administration, et entraînerait vraisemblablement une perte de sa capacité d'influence.

Le mode de prise de décision par consensus au conseil d'administration rend particulièrement difficile l'appréciation du lien entre l'importance de la contribution des pays et leur influence au sein du conseil. D'après les entretiens menés avec la direction du Fida et avec les représentants des pays membres, l'influence des pays membres de la liste A dépend largement de l'importance des contributions, notamment lors des réunions de listes, dont les membres se concertent avant les réunions du conseil.

Niveau de contribution et influence au sein des consultations pour la reconstitution

Le processus de négociation et de concertation au sein des consultations pour la reconstitution apparaît essentiel comme outil de gouvernance et d'orientation du Fida. D'après les entretiens menés tant auprès de la direction du Fida que des pays membres, l'influence des pays membres dans ce processus capital est largement dépendante de la contribution que le pays annonce.

⁵² Le Royaume Uni, la Belgique et l'Espagne n'ont, par exemple, pas de siège permanent, alors qu'ils ont contribué plus que la France à la dernière reconstitution.

5.1.3 Incidence du mode de représentation sur la capacité d'influence

Les modes de représentation des pays de la liste A

La règle au conseil d'administration est que chaque pays membre du conseil (soit permanent, soit suppléant) ne peut occuper qu'une seule chaise autour de la table du conseil. Cette règle n'interdit toutefois pas que plusieurs personnes puissent alterner au siège d'administrateur selon les sujets débattus. Pour les pays des listes A et B, les représentants officiels sont soit des représentants du Trésor (cas de la France, des États-Unis, de l'Autriche, de l'Italie), soit des représentants du ministère des Affaires étrangères ou du ministère en charge de la Coopération, lorsqu'il existe (cas de la plupart des autres pays), lesquels peuvent venir du siège ou être en poste diplomatique auprès des institutions romaines. La plupart des pays ayant une représentation diplomatique auprès des institutions romaines, cette représentation joue en général soit le rôle d'administrateur, soit le rôle de conseil et d'appui à l'administrateur quand celui-ci vient dans la capitale. Certains pays font alterner au siège du conseil, selon le sujet traité, l'administrateur en titre et un conseiller spécialisé auprès de la représentation permanente, pour donner un avis sur les sujets techniques.

La représentation française au Fida

La France se range parmi les pays dont le siège d'administrateur est occupé par le Trésor. Au cours des années récentes, le poste était tantôt occupé par un fonctionnaire du siège (qui venait à Rome pour les réunions du conseil), tantôt par un fonctionnaire détaché à l'ambassade de France auprès de la République italienne, qui cumulait cette fonction avec celle de conseiller économique auprès de l'ambassade (ce qui lui laissait moins d'un quart de temps pour s'occuper des affaires du Fida). Le gouverneur siégeant pour la France était en général un fonctionnaire du siège, de même que le chef de la délégation française aux consultations de reconstitution.

La représentation permanente française (RP) auprès des institutions romaines, de même que le MAEE au siège, étaient peu présents dans la représentation de la France au Fida. Pendant une période de 18 mois qui s'est achevée courant 2011, l'agent de l'AFD détaché auprès de la représentation permanente a eu pour mission d'assurer la liaison entre l'AFD et le Fida. Cet agent a pu également appuyer l'administrateur au Fida sur les aspects techniques de développement agricole. Le poste a cependant été supprimé par l'AFD pour des raisons budgétaires.

Avantages et efficacité comparés des différents modes de représentation

D'après les entretiens menés avec la direction du Fida et les représentants de certains pays membres, l'attribution du siège d'administrateur à un fonctionnaire du Trésor chargé de gérer les participations dans les institutions financières internationales, présente des avantages certains, notamment celui de pouvoir comparer les performances du Fida avec celles des autres institutions internationales, et d'être plus proche des centres de décision concernant les dotations financières.

En revanche, ces mêmes entretiens soulignent l'intérêt d'une présence effective de la représentation permanente du pays à Rome dans la représentation auprès du Fida (dont sont dotés la plupart des pays de la liste A), tant au niveau des sessions du conseil d'administration que des réunions préparatoires qui se tiennent généralement à Rome, et au cours desquelles une bonne connaissance des autres délégations et de l'environnement des trois institutions romaines constitue un avantage en termes d'influence. Ils soulignent enfin l'importance d'une certaine continuité des personnes en charge, notamment au niveau de la représentation permanente : certains des pays jugés parmi les plus actifs au conseil ont, au sein de leur représentation permanente, des agents en poste depuis plus de cinq ans, qui suivent le Fida et ont de ce fait acquis une connaissance approfondie de son fonctionnement, ce qui leur permet d'exercer une influence plus forte au sein de l'institution. Le mode de représentation des pays dans les instances de gouvernance du Fida n'est donc pas neutre sur la capacité d'influence, indépendamment de sa contribution.

Évaluation du mode de représentation de la France au Fida

À cet égard, le mode de représentation de la France n'apparaît pas comme celui permettant de maximiser l'influence auprès du Fida. En effet :

- la faible implication de la représentation permanente de la France auprès des institutions romaines (sauf, dans une certaine mesure, pendant une courte période passée, à travers l'agent de l'AFD logé à la représentation) n'a pu que réduire la capacité d'influence informelle, qui passe souvent par les ambassadeurs chefs de la représentation permanente et par des rencontres informelles à Rome. La représentation de la France par un agent du Trésor détaché à l'ambassade de la France auprès de la République italienne n'a que partiellement comblé ce manque. En effet cet agent ne pouvait consacrer qu'une faible partie de son temps au suivi du Fida, et

ne pouvait exercer les actions de *lobbying* qui auraient permis de rendre la présence française plus influente et plus visible. Il est vraisemblable que cette solution ne permet pas à la RP auprès des trois institutions romaines de déployer tout son potentiel d'influence ;

- la représentation de la France par un agent du Trésor a certes contribué à concentrer l'influence de la France sur des problématiques d'efficience ainsi que de gouvernance du Fida. Mais cette concentration s'est sans doute faite au détriment des problématiques de stratégie de développement agricole, dans la mesure où cet agent ne bénéficie que d'un appui relativement faible des services ayant compétence sur les problématiques techniques du développement agricole et rural (mis à part la période pendant laquelle un agent de l'AFD était détaché à Rome). Il s'agit pourtant là d'un domaine dans lequel la France a une longue expérience et aurait pu exercer une influence plus marquée, pour le bénéfice du Fida, comme pour celui d'une bonne coopération avec les acteurs français de l'aide au développement agricole et rural ;
- la France n'est pas perçue comme un pays ayant, dans le passé, fait preuve d'une grande continuité dans son personnel de représentation auprès du Fida. De fait, la personne occupant le siège d'administrateur a changé en moyenne au moins tous les deux ans, d'après les informations obtenues de la RP. De même l'agent de l'AFD qui jouait un rôle de conseiller sur les questions de développement agricole et rural, est resté moins de deux ans. Les règles françaises de rotation du personnel détaché à l'étranger constituent à l'évidence un handicap pour une représentation influente de la France au Fida.

5.1.4 Exercice de l'influence de la France dans la gouvernance du Fida et comparaison avec d'autres pays

La lecture des comptes rendus de réunion et les entretiens menés conduisent à identifier les points ayant fait le plus souvent l'objet de débats au conseil :

- *Modernisation de l'institution* : amélioration de l'efficacité globale, des procédures d'évaluation, de la gestion des ressources humaines, amélioration du ratio entre personnel administratif et personnel opérationnel (jugé trop élevé par la plupart des délégations). Ces points apparaissent relativement consensuels parmi les pays de la liste A. La France est activement intervenue sur ces différents aspects, et est perçue par les autres membres comme ayant eu une influence positive en

la matière, sans que cette influence ait eu à s'opposer à celle d'autres pays membres. La forte présence de la France sur ces thèmes n'est sans doute pas étrangère au fait que le poste d'administrateur soit détenu par le Trésor. Il n'en reste pas moins que les progrès réalisés par le Fida dans ces domaines l'ont surtout été par l'adoption du savoir-faire de la Banque mondiale (notamment grâce au recrutement par le Fida de nombreux cadres de la Banque), et que cela s'est traduit par une montée en puissance de l'influence anglo-saxonne, qui a pu affecter la visibilité de l'influence française, et de façon plus générale, européenne. Il convient cependant de constater que cette influence a été positive dans l'amélioration de l'efficacité du Fida, qui est bien un des résultats recherchés par la France.

- *Insistance sur la transparence et la redevabilité du Fida par rapport au conseil* : fourniture de rapports à temps, amélioration du reportage... Sur ces thèmes, la France s'est exprimée à différentes reprises, semble-t-il à l'unisson des autres membres du conseil.
- *Développement de nouveaux outils*, en particulier vis-à-vis du secteur privé. Ce thème est beaucoup plus clivant que les thèmes précédemment évoqués parmi les membres du conseil, certains (notamment les États-Unis et l'Allemagne) insistant pour que le Fida se cantonne à son mandat de ciblage sur les plus pauvres en excluant le financement du secteur privé. La position de la France a plutôt été en faveur de l'extension des activités du Fida au secteur privé. Il semble toutefois que la France n'ait pas pleinement utilisé son expérience et son expertise dans ce domaine pour aider le Fida à concevoir une stratégie en harmonie et en complémentarité avec les différents outils existants.
- *Différenciation des aides du Fida selon les pays*, notamment par des concours du Fida attribués aux PMA et aux États fragiles. Il s'agit également d'un sujet très clivant parmi les membres du conseil. Les pays émergents et certains pays de la liste A souhaitent maintenir les financements du Fida aux pays intermédiaires, tandis que d'autres, parmi lesquels la France, souhaitent une plus grande concentration sur les pays les plus pauvres et les plus fragiles. La France a obtenu que le Fida se donne pour objectif de consacrer au moins 37 % de son aide à l'Afrique sub-saharienne.
- *Thématiques techniques* : stratégies thématiques, approbation des stratégies pays (Cosop) et des projets. La France a été particulièrement présente sur la thématique des changements climatiques, qui oppose les pays souhaitant des mesures d'atténuation des effets des changements climatiques à ceux prônant le développement d'activités réduisant les risques de changement climatique. Sur la plupart des autres thématiques

techniques, la France est relativement peu présente, ce qui, pour l'approbation des Cosop et des projets, s'explique par le fait que l'influence doit, pour être efficace et positive, s'exercer sur le terrain et en amont de la présentation au conseil, étape à laquelle il est souvent trop tard pour infléchir les projets présentés. La faible implication de l'AFD et du MAE dans la représentation française peut également expliquer la relative discrétion de la France sur ces thématiques.

Au total, la France est perçue par le Fida comme un **membre à la fois actif et participant de façon positive**, c'est-à-dire appuyant, de façon générale, les initiatives proposées par le Fida. Ce point de vue est partagé par la plupart des pays membres interrogés au cours de l'enquête.

L'enquête fait également ressortir une **absence de coordination européenne** sur les grandes questions abordées dans les instances de gouvernance, ce qui nuit à la capacité de l'Europe à promouvoir son modèle économique et ses valeurs. On peut ainsi remarquer que l'Allemagne et la France ont à elles deux autant de droits de vote que les États-Unis qui adoptent souvent, au contraire des pays européens, des positions très tranchées et non négociables au conseil.

5.2 Valorisation du savoir-faire français

La France dispose d'un savoir-faire reconnu dans le domaine du développement agricole et rural, à travers ses institutions de recherche (Cirad, IRD, Inra, universités spécialisées...) ainsi que des ONG et fondations travaillant dans le secteur (par exemple : Afdi, Fert, Cird...) et des bureaux d'études spécialisés. On examine dans cette section les différentes modalités par lesquelles la France met son expertise à la disposition du Fida : affectation d'assistance technique au siège du Fida, opérations de coproduction intellectuelle, échanges de personnel. Bien que les personnels du Fida soient des fonctionnaires internationaux qui n'ont pas de lien avec leur pays d'origine, on examine ici la présence de fonctionnaires français au sein du Fida, qui contribue aussi, indirectement, à la diffusion d'une culture et d'un savoir-faire français.

5.2.1 Le personnel français au Fida

Le Fida compte un personnel de 530 personnes, hors consultants (300), essentiellement basé à Rome. En 2011,

le Fida comptait 36 Français, dont 13 « professionnels », soit 7 % du total du personnel du Fida et 5 % des professionnels.

Au 3^{ème} rang pour l'ensemble du personnel, et au 4^{ème} pour les professionnels, la France a un personnel nettement supérieur à son rang dans les contributions au Fida (11^{ème} rang). La place des Français au Fida est donc comparable, si ce n'est meilleure, que celle des grands pays développés. Devant la France on trouve l'Italie, ce qui s'explique par le fait que le Fida a son siège à Rome, et les États-Unis, premiers contributeurs au Fida.

La France souffre néanmoins d'un **manque de postes de direction** (D1 et D2) puisqu'elle n'en a aucun sur les 23 attribués⁵³. En descendant la hiérarchie, elle a seulement 7 % des postes de P5 et 4 % des postes de P4 et P3.

Plusieurs raisons peuvent être évoquées pour expliquer cette faible représentation française aux postes de direction : l'influence et la langue anglo-saxonne qui reste prédominante, mais aussi peut être le manque de publicité fait par la France sur les recrutements pour les postes de responsabilité à pourvoir. Soulignons néanmoins que les postes ne sont pas attribués selon la nationalité des postulants mais selon des procédures transparentes de sélection.

5.2.2 Affectation de conseillers techniques

Une assistance technique plus importante que celle des autres bilatéraux. Actuellement le Fida bénéficie de deux postes de conseillers techniques mis à disposition par des ministères français :

- depuis 2006, le ministère de l'Agriculture a mis à la disposition du Fida un conseiller technique au sein de la division des politiques et du conseil technique. L'agent en poste de 2006 à 2011 avait pour mission d'animer la réflexion sur la thématique des politiques agricoles notamment dans le cadre des programmes d'intégration régionale et de mise en place de politiques agricoles communes dans les régions en voie d'intégration, en particulier en Afrique de l'Ouest (Cedeao) et dans l'aire méditerranéenne. Dans ces thématiques, cet agent avait aussi pour fonction de développer le partenariat entre le Fida et les institutions de recherche françaises. Le poste vient d'être récemment libéré mais va être pourvu à nouveau. Le nouveau conseiller technique sera plus particulièrement chargé des thématiques liées

à l'appui à l'organisation des producteurs, à la formation professionnelle agricole et à l'insertion des jeunes en zone rurale. Il aura aussi pour tâche de faciliter le suivi de certaines initiatives initiées par la France dans le cadre de partenariats institutionnels.

- en 2010 le ministère des Affaires étrangères, à la demande du Fida, a mis à disposition un assistant technique qui est lui aussi affecté à la division des politiques et du conseil technique. Il est chargé de couvrir les problématiques de l'eau, du foncier et des infrastructures rurales. Il doit traiter aussi le thème de l'agriculture responsable en lien avec les autres organisations internationales.

De plus, le Cirad a cofinancé⁵⁴ le séjour d'un chercheur du Cirad au siège du Fida entre septembre 2005 et août 2006.

On pourrait penser que cette assistance technique est peu importante, mais d'après la direction du Fida, les autres acteurs bilatéraux ne fournissent pas ou peu d'assistance technique au Fida. Par ailleurs, le MAEE ne dispose actuellement que de 15 conseillers techniques dans le secteur agricole. La création du poste au Fida constitue donc un geste important pour le partenariat avec le Fida. Quant à l'AFD, sur 28 détachements et mises à disposition dans les différentes institutions de développement, elle n'en a placé qu'un seul à Rome, à la représentation permanente française, pour s'occuper de l'ensemble des trois institutions romaines. Ce poste a été récemment supprimé, comme indiqué ci-dessus.

Une assistance technique appréciée. L'expertise française a pour effet de renforcer les liens entre le Fida et les institutions françaises, de faciliter les échanges de vue et d'information. Elle joue aussi un rôle de facilitation dans le montage d'opérations conjointes et de cofinancements (en particulier dans le domaine de la recherche du fait du positionnement des conseillers techniques au sein de la division des politiques et du conseil technique). Ce rôle a repris une importance forte depuis le départ de l'agent de l'AFD qui était placé à la représentation permanente. Du côté du Fida, l'assistance technique de la France est très appréciée pour sa qualité et son apport technique, comme le démontre le recrutement récent par le Fida du conseiller technique français sur le poste du ministère de l'Agriculture. Elle permet aussi au Fida d'avoir des alliés dans les ministères où retournent ces professionnels au terme de leur détachement. Du côté français, l'AFD et le MAEE considèrent que les assistants techniques permettent d'avoir accès à des informations et à des ana-

53 Parmi ceux-ci, 3 sont détenus par des Américains, 3 par des Britanniques, et 2 par des Néerlandais.

54 50 % Fida, 50 % Cirad.

lyses qui seraient sinon plus difficiles à obtenir. Il est aussi dit que les conseillers techniques permettent d'avoir une certaine influence sur le fonctionnement des acteurs multilatéraux, en promouvant des positions ou des travaux français et en facilitant l'accès à l'expertise française.

Absence d'échange de personnels. L'accord de partenariat Fida-AFD prévoyait des échanges de personnels. Le Fida a proposé une candidature pour un poste au siège de l'AFD dans le domaine du financement du secteur privé. L'échange est suspendu pour des raisons administratives par la direction des ressources humaines du Fida⁵⁵. Il est clair que l'échange de personnels serait une solution moins coûteuse pour la France que celle de l'assistance technique. De plus l'échange de personnels, par son caractère symétrique, est conforme à l'esprit d'un partenariat où chaque institution donne et reçoit de façon équilibrée.

Apo. Depuis 2006, la France finance un poste d'*Associate Programme Officer* (Apo), qui est renouvelé tous les deux à trois ans depuis 2006. Outre la France, 11 bailleurs bilatéraux financent le programme des Apo qui vise, d'une part, à offrir à de jeunes professionnels une expérience dans le domaine de la coopération internationale à un niveau P1-P2, et, d'autre part, à faire bénéficier le Fida des initiatives et de la mobilisation de jeunes professionnels. Aujourd'hui les principaux financiers du programme sont la Finlande (cinq Apo), la Belgique et l'Allemagne (trois Apo chacun). Le coût annuel d'un Apo au niveau P2 s'élève à environ 200 000 dollars. Le programme Apo constitue un moyen privilégié d'accéder à un poste au sein du Fida. En effet, sur les 150 Apo recrutés depuis le début du programme en 1980, un tiers a été ensuite recruté par le Fida.

En 2007, le Fida a lancé un programme pilote de trois ans, appelé « Programme Apo renforcé », pour financer des Apo originaires de pays non OCDE. Le programme, entièrement financé par le Fida pour 1 million de dollars, a financé quatre Apo au niveau P2. Il a été apprécié aussi bien par les responsables du Fida que par les pays participants. Le Fida souhaite maintenant l'élargir pour qu'ils puissent accueillir un plus grand nombre de participants, venant d'une gamme plus large de pays, ce qui requiert de mobiliser des ressources supplémentaires auprès des pays membres. Ce programme pourrait constituer une opportunité de favoriser la participation de jeunes professionnels de pays francophones au sein du Fida et de faire progresser l'usage du français.

55 Selon la direction des ressources humaines, les agents du Fida ont un statut de fonctionnaire international qui leur ouvre droit à certains privilèges et immunités diplomatiques sur le sol italien, ce qui paraît incompatible avec un processus de mise à disposition croisée par lequel chaque institution prend en charge son propre agent.

Stages. Le Fida a un programme de stages qui s'adresse à de jeunes diplômés et à des étudiants qui se spécialisent dans des domaines liés au mandat du Fida. Compte tenu de la modicité de l'allocation de stage (600 dollars), le programme bénéficie en majorité à des ressortissants italiens. Pour élargir le champ des nationalités représentées, le Fida envisage de développer le programme en augmentant l'allocation et en établissant un réseau de familles d'accueil.

5.2.3 Expertise française dans les projets Fida

Montage et suivi des projets. Le Fida n'a pas de statistiques par nationalité sur l'utilisation de l'expertise et des bureaux d'étude. Il est donc difficile de savoir si l'expertise française est plus utilisée par le Fida que celle des autres nationalités. Les entretiens avec les CPM donnent quelques indications sur les ONG qui ont été utilisées ces dernières années, en particulier Agriculteurs français et développement international (Madagascar), Agronomes et vétérinaires sans frontières (Comores, Madagascar), Association française des volontaires du progrès (Guinée), CIDR (Sénégal, Tchad), Fert (Madagascar), Gret (Madagascar, Mauritanie, Niger, Sénégal), Iram (Burkina Faso, Guinée). Les services de ces organisations ont été utilisés dans le cadre de la formulation de projets, de leur suivi/appui technique ou ont bénéficié de financements sous forme de subventions (*small grants*), principalement dans les pays francophones.

En matière de développement agricole, ces professionnels, et notamment ceux qui ont une activité réflexive sur leurs pratiques, jouent un rôle important dans les orientations et les pratiques de l'aide publique française. Il y aurait des échanges intéressants à développer entre le Fida et ces professionnels avec un intérêt mutuel pour améliorer la performance et la compétitivité des professionnels français de développement agricole.

Cependant l'expertise française est considérée comme relativement coûteuse pour le Fida et les CPM, qui gèrent un important portefeuille d'expertise pour les identifications et la formulation de projets, ont du mal à la mobiliser. Cette contrainte n'est cependant pas particulière à la France, mais est partagée par bon nombre de pays occidentaux. Plusieurs pays (en particulier les pays scandinaves et l'Italie) l'ont contournée en mettant en place des fonds supplémentaires pour le recrutement de leurs nationaux.

Exécution des projets. Pour l'exécution des projets Fida, qui relève de la responsabilité du pays emprunteur, le choix des bureaux d'études et de l'expertise suit les procédures de passation des marchés du pays. Contrairement à ce qui se passe pour la sélection d'experts par le Fida (gré à gré), la règle la plus courante est que ces recrutements

interviennent dans le cadre d'appels d'offres. Il est donc assez rare, principalement pour des raisons de coût, que l'assistance technique française provenant d'ONG ou de bureaux d'études français soit utilisée dans l'exécution des projets. On peut citer le cas du recrutement à Madagascar d'expertise française financée sur prêt (Afdi et Fert dans un projet de structuration des organisations de producteurs et de développement des services aux agriculteurs), mais ce cas semble assez rare. Néanmoins, l'assistance technique internationale est très recherchée pour épauler les capacités des pays emprunteurs : l'assistance technique internationale sur ressources cofinancées, de préférence sur don, constitue la façon la plus courante d'apporter de l'assistance aux projets (voir exemples de la Syrie, de Sao Tomé et de Madagascar).

5.2.4 La production intellectuelle Fida-France

Des objectifs partagés. Les travaux de production intellectuelle constituent l'une des priorités de l'AFD, dont le cadre d'intervention sectorielle Développement rural prévoit de développer la production intellectuelle « en cofinancement et partenariat avec différentes institutions internationales, notamment Banque mondiale et Fida, pour des raisons de communication et d'harmonisation des approches ». Par ailleurs, le Fida indique dans son cadre stratégique 2011-2015 que « développer son rôle d'agent de transmission des savoirs et de sensibilisation sera pour le Fida une orientation stratégique importante. Le fonds peut contribuer dans une très large mesure aux efforts déployés par ses États membres en matière de développement rural, non seulement en finançant les programmes et projets arrêtés d'un commun accord, mais aussi en renforçant son rôle en tant qu'agent de transmission des savoirs parmi les pays ». Les partenariats en matière de production intellectuelle sont donc importants pour les deux organisations. La France dispose d'un savoir-faire et d'une expertise de bonne qualité, et a intérêt, notamment dans une optique de visibilité et d'influence, à les valoriser. Quant au Fida, il s'appuie sur ses efforts de recherche pour conforter son rôle d'innovation et de plaidoyer au profit des petits producteurs dans les instances internationales.

Les activités de recherche du Fida sont conduites en majorité en partenariat avec des organismes multilatéraux, et en particulier avec le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR), qui collabore avec le Cirad et l'IRD et qui est cofinancé par le Fida (et par la France à travers la Commission européenne). La création du Forum mondial de la recherche agricole en 1996, qui a été fortement soutenue par la France et auquel participe le Fida, a permis de resserrer les liens avec les institutions de recherche françaises, et en particulier le Cirad. De l'avis de nos interlocuteurs, aussi bien du côté du Fida que de l'AFD

et du Cirad, la production intellectuelle cofinancée par le Fida et la France est plutôt fructueuse, surtout depuis la relance du partenariat France-Fida en 2006. Le tableau 4 présente un inventaire d'opérations de coproductions intellectuelles France-Fida, cofinancées par le Fida sous forme de dons pour les programmes conduits depuis 2000 (liste non exhaustive).

La liste rassemble des contributions hétérogènes avec des financements plus ou moins importants, souvent en cofinancement avec plusieurs bailleurs de fonds, dont la France. La production intellectuelle avec la France, qui s'était arrêtée en 2001, reprend en 2006, suite à la signature de l'accord de partenariat et à l'affectation de l'agent du ministère de l'Agriculture, dont l'un des mandats était de développer les partenariats sur la recherche. Ensuite un travail d'animation pour le suivi des productions intellectuelles en cours, mais aussi pour la promotion de nouvelles coproductions entre la France et le Fida, a été réalisé par l'agent de l'AFD en poste à la représentation permanente. De nouveaux thèmes d'enjeux plus globaux sont abordés dès 2006, comme le changement climatique, l'évolution de l'agriculture dans les pays en développement (Rural Struc), les cultures vivrières...

La coproduction intellectuelle Fida-France n'a pas été encore évaluée. Certaines productions intellectuelles récentes méritent d'être mises en évidence, parce qu'elles abordent des thèmes nouveaux pour les deux institutions :

- *Cadre opérationnel pour le développement des cultures vivrières.* Lancée en 2009, cofinancée par l'AFD et le Fida et confiée au Cirad, cette production intellectuelle a porté sur des filières vivrières (riz pluvial, tubercules, maïs) d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale choisies en raison de leur importance alimentaire et du peu de soutien dont elles ont bénéficié jusque-là. Elle a généré trois études : (i) la localisation et l'analyse détaillée des potentiels des bassins de consommation et des bassins de production sous-régionaux des principales spéculations vivrières pluviales ; (ii) une analyse des bonnes pratiques des projets Fida et français qui soutiennent les filières vivrières avec des propositions de modes d'intervention pour le développement de ces filières ; et (iii) un outil d'analyse des filières. Un cadre opérationnel pour le développement des cultures vivrières, issu de la synthèse des études précédentes a été rédigé en 2010 et présenté à un atelier réunissant l'AFD, la BAfD, le Cirad, le Fida, la Commission européenne et l'Uemoa. Il est prévu cette année que le Fida et l'AFD cofinancent des études d'identification et de faisabilité de projets d'appui à certaines filières vivrières transfrontalières, pour déboucher sur des projets pilotes à cofinancer par plusieurs donateurs selon leurs avantages comparatifs. Ce cas est très intéressant sur divers points :

Tableau 4 : Liste des coproductions intellectuelles Fida-France

Date approbation	Thème	Bénéficiaire du don	Montant total (en dollars)	Description
2009	Filières vivrières en Afrique de l'Ouest et du Centre	Cirad	160 000	(voir détail plus bas)
2009	Hub rural – assistance technique et recherche en appui au développement rural et à la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest et Afrique du Centre	Cedeao	1 500 000	Financement de différents travaux du Hub dont la France a financé des assistances techniques
2008	RuralStruc	Banque mondiale pour une exécution Cirad	200 000	(voir détail plus bas)
2008	Renforcement des petits producteurs pour l'intégration aux marchés (ESFIM)	Fipa	1 000 000	Recherche réalisé par les membres de l'Esfim (RU, Irlande, Cirad, Université de Wageningen) sur l'intégration des organisations de producteurs dans les filières
2008	Initiative régionale pour l'adaptation aux changements climatiques des petits producteurs dans les îles de l'Océan indien	COI	750 000	En cofinancement avec la Bad, l'UE, la BM et COI
2006	Programme d'appui à l'agriculture de conservation pour les petits producteurs de l'Afrique de l'Ouest et du Centre	Icraf	1 500 000	Le Cirad a fourni un agroéconomiste spécialisé dans les systèmes agraires (voir détail plus bas)
2006	Programme pour la promotion de la microfinance en Afrique	Pamiga	800 000	Pamiga (Groupe microfinance participative pour l'Afrique) a été créé par le CIDR
2001	Hub rural	Unops	1 200 000	En cofinancement avec l'UE, BM, Unifem, Unops, France
2000	Recherche appliquée sur le chameau et développement de réseaux (CARDN)	Acsad	120 000	Cofinancé par la France à travers l'Institut d'élevage et de médecine vétérinaire des pays tropicaux (IEMVT)
2000	Approche par les marchés du développement du mil et sorgho en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale	Sasakawa	1 000 000	En cofinancement avec le MAEE

Source : Fida

- o il aborde des sujets relativement nouveaux pour les deux institutions, à savoir l'amélioration de la sécurité alimentaire régionale et l'intensification de l'intégration des marchés agricoles régionaux ;
- o il mobilise conjointement le Fida, l'AFD et le Cirad sur une production intellectuelle à but opérationnel qui doit déboucher sur des projets pilote ;
- o il rassemble plusieurs partenaires du Nord et du Sud intervenant dans le développement pour échanger et discuter des résultats des études

et en tirer des conclusions opérationnelles pour des interventions.

- *Rural Struc*. Lancée en 2006, cofinancée par le MAEE, le Maaprat, l'AFD, la Banque mondiale et le Fida, et réalisée par le Cirad, Rural Struc compare les effets de la libéralisation des échanges et de l'intégration des marchés régionaux et mondiaux sur l'agriculture dans sept pays (Mexique, Nicaragua, Madagascar, Mali, Maroc, Kenya, Sénégal). Fondé sur des analyses macro-économiques, des analyses de filières et des enquêtes sur des échantillons d'exploitations agricoles, ce travail permet d'apprécier et de comprendre les écarts très importants entre les pays et entre les exploitations

agricoles à l'intérieur des pays, sur le plan des perspectives de développement mais aussi des défis que doit relever l'agriculture en termes d'emploi, de revenus et de sécurité alimentaire. Les travaux de Rural Struc ont été amplement utilisés dans le rapport 2010 du Fida sur la pauvreté. Les conclusions de Rural Struc seront présentées par le Fida⁵⁶ à l'Union africaine (UA) et aussi mises en discussion dans la plateforme des donateurs pour le développement rural (GDPRD). Cette étude pourrait aussi fortement inspirer le contenu du projet des Observatoires de l'agriculture du monde (voir ci-après). Les analyses de Rural Struc sont aussi très utiles pour l'identification de nouveaux projets de développement agricole car ils donnent une perspective aux dynamiques des agricultures des pays en développement et peuvent ainsi orienter les projets qui ont dans leurs objectifs de créer des emplois ruraux.

- *Programme d'appui à l'agriculture de conservation pour les petits producteurs.* Le Cirad a cofinancé à parts égales avec le Fida l'affectation d'un chercheur spécialisé dans l'agriculture de conservation en Afrique au sein de la division Afrique de l'Ouest et du Centre entre septembre 2005 et août 2006. Les deux parties ont trouvé cette collaboration très utile. Pour le Fida, elle a apporté une expertise technique nouvelle au sein de la division et a débouché sur l'introduction de volets de recherche appliquée à l'intérieur de quatre projets en Afrique de l'Ouest. Pour le Cirad, elle a permis d'intégrer la recherche dans des projets du Fida qui ont des caractéristiques favorables à la recherche appliquée : exécution nationale, durées relativement longues et recours à des approches participatives. Les deux institutions souhaitent que cette expérience de cofinancement d'un chercheur Cirad en poste à Rome soit renouvelée.
- *Formation professionnelle.* Le réseau Far (pour Formation agricole et rurale), qui est constitué d'acteurs africains et français et dont le secrétariat exécutif est assuré par des membres d'écoles supérieures d'agronomie française, a récemment participé à la formulation d'un projet d'appui à la formation professionnelle rurale à Madagascar, cofinancé par le Fida et l'AFD.
- *Rapport sur la pauvreté rurale.* La préparation du rapport sur la pauvreté rurale, publié en 2011 par le Fida, a mobilisé une expertise française, en particulier l'équipe de Rural Struc et le réseau Impact, qui était membre du comité de pilotage pour l'élaboration du rapport.

⁵⁶ Le statut d'institution multilatérale du Fida donne une légitimité que n'a pas un acteur bilatéral pour la présentation de l'étude à l'UA.

Nouvelles initiatives. De nouvelles collaborations sont en préparation dans plusieurs domaines :

- *Observatoires des agricultures du monde.* Lancée conjointement par la Fao et le Cirad, cette initiative financée aussi par le Maaprat et le MAEE a pour but de mettre en place un réseau d'observatoires qui documenteront les dynamiques de recomposition des agricultures face aux enjeux globaux du développement durable et faciliteront les échanges de connaissances et la mise en réseau des acteurs régionaux et internationaux. Des contacts sont en cours pour que le Fida cofinance l'initiative, en particulier la participation des organisations professionnelles agricoles dans la structuration des observatoires régionaux et internationaux.
- *Coopération Fida-France sur l'assurance indicielle.* Le Fida s'intéresse depuis 2008 à l'assurance indicielle (permettant de couvrir le risque climat en fonction d'un indice à définir). Il a commencé par étudier les projets pilotes en cours, en coopération avec la Bill Gates fondation et le Pam, puis a financé un premier pilote en Chine et en Éthiopie, en coopération avec le Pam. Récemment, le Fida a approché l'AFD pour chercher une coopération sur la possibilité d'utiliser le *remote sensing* (données satellitaires) comme base permettant de définir des indices dans les pays sahéliens qui sont dépourvus de stations météorologiques et où la répartition des pluies est très variable. Ils ont été mis en relation avec l'ONG Planète garantie qui travaille sur le sujet au Mali avec des fonds de l'AFD. La mise en place d'un pilote au Mali, cofinancé avec l'AFD, est à l'étude dans lequel le Fida prendrait en charge le volet recherche. Le coût de l'opération est de 650 000 dollars sur deux ans.
- *Analyse des filières.* Le Cirad a développé un modèle d'analyse participative des filières qui constitue un outil de discussion avec les acteurs de la filière pour identifier les actions de renforcement nécessaires. Après avoir été présenté au Fida, il a été décidé de tester cet outil sur le projet d'appui aux filières agricoles (PaFa) financé par le Fida au Sénégal. Ce modèle pourrait évoluer en prenant en compte les critères environnement testé au Burkina Faso et à Madagascar.
- D'autres productions intellectuelles AFD Fida sont en cours d'initiation dont une réflexion pour des interventions sur l'intégration régionale (cofinancement avec l'Espagne) et le pastoralisme en Afrique. Enfin le CIS Développement rural de l'AFD a prévu une série

d'études qui pourraient faire l'objet de cofinancement entre l'AFD et le Fida⁵⁷.

Le partenariat entre le Fida et le dispositif français de recherche agronomique devrait connaître de nouveaux développements avec l'affectation en 2011 d'un chercheur du Cirad comme conseiller pour la recherche à la représentation permanente de la France à Rome. Son mandat, très semblable à celui qui avait été défini pour l'agent de l'AFD en poste à Rome jusqu'en 2011, est de promouvoir les partenariats entre les trois institutions romaines des Nations unies et les institutions de recherche françaises (Cirad, IRD, Inra, écoles supérieures d'agronomie et universités...). Il devrait faciliter le développement de collaborations de façon plus systématique et organisée que ce qui est le cas aujourd'hui. D'après les entretiens conduits avec le Cirad, celui-ci serait intéressé à travailler avec le Fida sur les sujets suivants : (i) capitalisation des expériences sur la structuration du monde rural, des organisations de producteurs et des interprofessions ; (ii) problématique du foncier ; (iii) ciblage et inclusion des groupes vulnérables ; (iv) capitalisation sur les projets filières et l'amélioration des méthodologies sur l'approche filière ; (v) transformation des produits vivriers et emploi ; (v) évaluation de projets et pilotage de projets.

Côté français, on apprécie particulièrement les dernières collaborations pour différentes raisons :

- elles mettent le soutien aux agricultures familiales et aux paysans au centre ;
- les productions peuvent aboutir sur des projets cofinancés dans des domaines nouveaux (exemple : le cadre opérationnel pour le développement des filières vivrières) ;
- l'application dans des projets Fida de nouvelles techniques issues de la production intellectuelle est facilitée car les projets ont l'avantage d'être intégrés dans les structures locales et d'intervenir sur des durées suffisantes pour que le milieu intègre les nouvelles techniques ;
- le statut d'organisme international permet au Fida de présenter et de valoriser les résultats des recherches

dans les instances internationales et régionales plus facilement qu'un acteur bilatéral.

Par contre les financements sont souvent longs à se mettre en place dans la mesure où ils font appel à des dons toujours plus difficilement mobilisables pour les deux institutions. De plus les coûts de la recherche française paraissent élevés pour le Fida.

5.3 Visibilité de la France

Le Fida est une organisation multilatérale qui vise à promouvoir des réponses collectives aux grands enjeux du développement agricole et rural et qui n'a donc pas pour objectif d'individualiser les apports des pays membres ou de les mettre en avant. Néanmoins, même dans un cadre multilatéral, il peut exister une forme de reconnaissance individualisée de la participation des États membres. De façon générale, au sein des instances du Fida, la France est respectée, reconnue pour défendre des objectifs partagés de promotion de l'agriculture familiale, et pour avoir une expertise utile et de qualité dans ce domaine. Cette position pourrait cependant être renforcée en développant certains des éléments constitutifs de la visibilité :

- *la contribution aux ressources régulières du Fida* : il est évident que plus elle est importante, plus elle confère de visibilité au sein de l'organisation et vis-à-vis des autres pays membres. Le classement des dix premiers contributeurs apparaît en outre sur le site internet du Fida. La baisse de la contribution relative de la France a donc plutôt pour effet de diminuer son potentiel de visibilité ;
- *la participation dans les instances de gouvernance* : une participation active et des prises de position fréquentes dans les instances de gouvernance, en particulier au conseil d'administration, augmentent aussi la visibilité des États qui y sont représentés. Cela demande une bonne connaissance de l'environnement et du fonctionnement de l'organisation et des dossiers traités, ainsi qu'un dispositif de représentation de nature à la faciliter. L'affectation de l'agent de l'AFD a été très positive de ce point de vue. Cependant si la France souhaite augmenter sa visibilité, comme son influence au sein du Fida, le dispositif de représentation actuel de la France gagnerait à être renforcé ;
- *le financement de fonds supplémentaires* donne une visibilité proportionnelle au volume de financement et au degré d'alignement des objectifs sur les priorités du Fida. Le fonds belge de sécurité alimentaire et le fonds espagnol (300 millions d'euros) font l'objet d'une vaste publicité et sont bien connus tant au sein de l'organisation que dans les pays bénéficiaires ;

⁵⁷ La refonte de la typologie des exploitations agricoles en zone cotonnière malienne, en Guinée une méthodologie d'évaluation de l'impact des projets, la compréhension des mutations et dynamiques des systèmes agraires, économies agricoles et agroalimentaires dans des pays, zones et filières d'intervention de l'AFD, les outils financiers nécessaires aux marchés agricoles et à la gestion des risques, les facteurs clés de l'environnement de l'investissement en agriculture, les interactions entre agriculture et Biens Publics Mondiaux (climat, biodiversité, santé et nutrition) et les outils d'accompagnement du développement des territoires ruraux.

- *l'appui au développement de nouveaux instruments d'intervention* dans des domaines clés pour le développement du Fida, et la promotion qui en est faite, constituent une modalité complémentaire, et qui ne nécessitent pas forcément de gros investissements. Ainsi la France a certainement gagné en visibilité au sein du Fida par son soutien au développement de la politique de l'environnement et des ressources naturelles.

5.4 Conclusions

Sur l'influence et la visibilité. L'influence de la France dans la gouvernance du Fida est incontestablement liée au niveau de la contribution française et surtout à son évolution sur le long terme. Grâce au soutien qu'elle a apporté au Fida à son démarrage, la France a pu conserver le pouvoir d'influence d'un contributeur majeur, bien qu'elle ne soit plus qu'au 11^{ème} rang dans la dernière reconstitution. Dans la configuration actuelle de la liste A, ce rang lui permet de maintenir son pouvoir d'influence actuel. Il en serait cependant autrement si le nombre de membres de la liste venait à croître de façon importante, ce qui risquerait à moyen terme de ne plus permettre à la France de siéger au conseil. Hormis ce risque, qui n'est pas immédiat, le niveau auquel la France participe à la prochaine reconstitution, ne modifiera sans doute pas considérablement le capital d'influence de la France, à condition qu'elle reste dans la moyenne des contributions de la tête du peloton des contributeurs.

Il convient en outre de remarquer que les contributions ordinaires ne sont pas le seul moyen dont disposent les pays membres pour peser dans l'institution. L'exemple de la Belgique et, plus récemment celui de l'Espagne, avec leurs fonds dédiés, montrent que des contributions au titre de fonds supplémentaires (non pris en compte dans le calcul des droits de vote) peuvent aussi renforcer l'influence et la visibilité d'un pays membre au sein du Fida.

En revanche, tout aussi important que la capacité d'influence et de visibilité liée au montant de la contribution, est la façon dont les pays exercent cette influence et dont est organisée la participation du pays aux instances de gouvernance de l'institution. Avec des moyens humains inférieurs à un temps plein, les moyens consacrés par la France à la gouvernance du Fida sont certes proportionnés à la modestie relative du poids du Fida dans l'action multilatérale de la France. Ils sont cependant inférieurs à ceux que consacrent les autres grands pays contributeurs, qui, de façon générale, associent mieux leur représentation auprès des trois institutions romaines à la gouvernance du Fida, ce qui leur permet de disposer d'une expertise technique sur place dans le domaine du développement agricole tout en réalisant des économies d'échelle. Dans ces conditions, la capacité de la France à peser réellement

sur les choix de l'institution, à faire bénéficier l'institution de son expertise dans les domaines techniques et à promouvoir des convergences entre les actions du Fida et les actions de la France se trouvent limitées par la modestie des moyens humains et financiers mis en œuvre pour la gouvernance du Fida ainsi que par l'insuffisante concertation entre acteurs français du développement.

La fin de la mission de l'agent détaché par l'AFD à Rome a incontestablement contribué à éloigner la représentation permanente française du Fida, et à amoindrir la capacité de la France à exercer son influence sur les grandes thématiques techniques débattues au Fida, et ce d'autant plus qu'il n'existe pas de mécanisme régulier de concertation en France des acteurs français du développement sur le partenariat avec le Fida (parmi lesquels l'AFD).

Sur l'affectation d'expertise française au siège du Fida. L'affectation de conseillers techniques français répond à des besoins de compétence que n'a pas le Fida, mais aussi à l'enrichissement et l'emploi de l'expertise française. Elle permet aussi une circulation de l'information entre les deux institutions et donc une meilleure connaissance réciproque. Enfin cette assistance technique est aussi un vecteur central pour défendre des positions communes dans les instances internationales, ainsi que pour réaliser des opérations communes, telles que la coproduction intellectuelle et le cofinancement de projets.

Sur la production intellectuelle. Du côté du Fida les résultats obtenus par la production intellectuelle sont considérés comme de bonne qualité et utiles dans la mesure où ils débouchent souvent sur des résultats utilisables dans la définition de stratégies (par exemple pour la préparation du Rapport sur la pauvreté rurale), sur l'introduction de nouvelles techniques dans les projets, ainsi que sur le cofinancement de projets. Il en est de même pour l'AFD qui a apprécié les résultats des dernières coproductions intellectuelles, assure même les éditions des rapports et organise des débats autour des principaux documents.

6. Conclusion générale

La France et le Fida partagent une forte volonté de développer un partenariat qui aille au-delà de la simple participation de la France aux instances de gouvernance et à la reconstitution des fonds. Cette volonté s'exprime en particulier par les accords de partenariats signés entre la France et le Fida, une modalité qui n'a été utilisée que par deux autres bailleurs bilatéraux. Elle s'appuie en outre sur une forte convergence de priorités stratégiques, centrées sur la promotion de l'agriculture familiale et la facilitation de son intégration dans des filières dynamiques, ainsi

que sur des complémentarités avérées à la fois sur les domaines d'intervention, les instruments financiers et la répartition géographiques des ressources.

Par ailleurs, les collaborations développées dans le passé ont généralement rencontré la satisfaction des deux parties, en ce qui concerne tant les cofinancements, que les affectations de conseillers techniques français au siège du Fida ou les coproductions intellectuelles.

Force est de constater cependant que le partenariat a gardé une amplitude relativement modeste. En effet :

- il y a eu globalement peu de cofinancements, qui sont des opérations difficiles à monter en raison de la difficulté d'accéder aux informations sur les opportunités d'opérations conjointes, les procédures différentes des deux institutions et les coûts de transaction impliqués par ce type d'opération ;
- le fonds supplémentaire est resté peu important, si on le compare avec les fonds supplémentaires financés par d'autres bailleurs bilatéraux, et il n'a été utilisé que sur un tout petit nombre d'opérations, dont la principale était étrangère aux objectifs du partenariat ;
- le recours à l'expertise française, même s'il est reconnu qu'il assure un bon niveau de qualité, est considéré comme onéreux ;
- enfin le dispositif de représentation de la France auprès du Fida, en particulier pour ce qui concerne les questions techniques, est insuffisant et, mis à part une brève période pendant laquelle un agent de l'AFD a été affecté à la représentation permanente, il ne permet pas de poursuivre activement le développement de collaborations.

Toutefois, l'intérêt partagé par la France et le Fida de développer ce partenariat, en accord avec leurs orientations stratégiques, doublé d'un potentiel important de collaborations possibles laissent penser qu'il existe un important champ d'amélioration. Des propositions à cet effet sont présentées dans le chapitre suivant.

7. Propositions

Les cinq propositions présentées ici ont des effets particuliers, complémentaires et cumulés sur l'efficacité du partenariat France Fida mais aussi des coûts différents. Le tableau suivant (voir tableau 5) compare les différents outils dans leurs effets sur les éléments du partenariat. Ce tableau reste subjectif et ne tient pas compte du fait que certains outils ont ensemble des effets cumulés sur les objectifs du partenariat. En termes de coût-avantage

c'est bien sûr la réorganisation du dispositif français qui est la plus rentable car elle permet à bas prix d'améliorer la plupart des éléments de partenariat. Le fonds supplémentaire a l'avantage d'améliorer les différents éléments du partenariat et donc d'avoir des effets étendus dans la mesure où il permet de financer plusieurs activités allant de la production intellectuelle et de l'échange d'information, aux opérations de coordination sur le terrain et à l'augmentation des projets cofinancés qui est son objectif principal. L'assistance technique et les échanges de personnels sont moins onéreux et ont aussi des effets sur les différents éléments de partenariat. Une participation plus large à la reconstitution a des effets forts et concentrés sur l'influence de la gouvernance du Fida.

7.1 Mettre à niveau la contribution de la France à la reconstitution du fonds

Pour appuyer les consultations pour la reconstitution du fonds (Fida 9) en cours, le Fida a élaboré cinq hypothèses de financement qui font varier le volume total des contributions des États membres⁵⁸ (voir tableau 6). Selon ces hypothèses le Fida a calculé le volume du programme de prêts et dons correspondant en prenant en compte une série de variables qui affectent le montant total des ressources disponibles, en particulier l'inflation, le remboursement de prêts, le taux de rendement sur les fonds placés, le taux d'encaissement des contributions annoncées, les besoins de trésorerie, la part des prêts et dons.

La répétition du Fida 8 n'est pas possible. L'hypothèse 1 qui maintient le même niveau de contribution des États membres que pour le Fida 8, soit 1 200 millions d'euros, entraînerait une diminution de 22 % en valeur nominale et 27 % en valeur réelle⁵⁹ du programme de prêts et dons. En effet un certain nombre de facteurs interdisent la répétition du Fida 8, sous peine de priver le fonds des liquidités nécessaires pour maintenir le même programme de prêts :

- *baisse des ressources internes* : l'augmentation spectaculaire du programme de prêts et dons du Fida 8 n'a été possible que par l'engagement par le Fida d'une part importante de ses ressources internes (remboursements des prêts et produits des placements). Le Fida souligne que ces dernières couvrent actuellement près de 67 % de ses besoins en ressources, et qu'il s'agit là du ratio le plus élevé parmi les institutions financières internationales. Le

58 Document intersessions de la consultation sur le Fida 9 REPL. IX/2/R.5/Add.1 septembre 2011

59 Compte tenu de l'inflation

Tableau 5 : Effets des outils d'intervention de la France sur les éléments de partenariat

Éléments de partenariat Outils	Échanges d'informations	Influence dans la gouvernance du Fida	Augmentation des projets cofinancés	Influence sur les stratégies mondiales du dév. agricole
Reconstitution		+++		++
Assistance technique	++	+	++	+
Échange de personnels	+++	+	+++	+
Production intellectuelle	++	++	+	+
Fonds supplémentaire dédié aux cofinancements	++	++	+++	+
Coordination France Fida sur le terrain	++	+	+++	
Réorganisation du dispositif français à Paris et à Rome	++	++	++	++

niveau disponible de ressources internes n'est cependant plus suffisant pour couvrir à nouveau le même taux d'engagements que dans le Fida 8 ;

- *réduction du profil de décaissement et du taux d'annulation des prêts* : le nouveau modèle opérationnel développé suite à l'évaluation de 2005 (en particulier la supervision directe et la présence sur le terrain) a pour effet de réduire le profil de décaissement des prêts de 13 à 10 ans et d'abaisser le taux d'annulation des prêts de 17 à 13 %, ce qui entraîne une diminution des ressources disponibles au titre des remboursements de prêts ;

- *cadre de viabilité de la dette* : de même, l'application du cadre de viabilité de la dette et le remplacement de prêts par des dons pour les pays à risque de surendettement fort (100 %) ou modéré (50 %) diminue les ressources issues du remboursement des prêts ;

- *initiative PPTE* : enfin, les dépenses au titre de l'initiative PPTE ont, elles, pour effet d'alourdir les nécessités en ressources, en sus du programme de prêts et dons et sans donner lieu à des remboursements ultérieurs.

Pour atténuer les effets de ces facteurs, le Fida propose de prendre des mesures d'économie, en particulier :

Tableau 6 : Hypothèses du Fida pour la reconstitution Fida 9 (en millions de dollars)

	Hypothèse 1	Hypothèse 2	Hypothèse 3	Hypothèse 4	Hypothèse 5
Niveau de la reconstitution	1 200	1 400	1 600	1 800	2 000
Augmentation de la reconstitution par rapport au Fida 8	0 %	17 %	33 %	50 %	67 %
Programme de prêts et dons du Fida 9	2 350	2 750	3 110	3 430	3 770
Variation du programme en valeur réelle par rapport au programme Fida 8	-27 %	-15 %	-4 %	6 %	17 %
Contribution de la France en \$	49	57	65	74	82
Contribution de la France en €	35	41	47	53	58

faciliter les remboursements anticipés ; abaisser la part du programme des dons sous les 6,5 % actuels ; améliorer la collecte des contributions impayées des États membres (qui représentent 168,5 millions de dollars) et durcir certaines modalités de prêts en s'alignant sur celles de l'Association internationale de développement (AID). Ces mesures, même si elles étaient intégralement appliquées, ne permettent pas de mettre en œuvre le même programme de prêts et dons que sous le Fida 8 en conservant le même niveau de contribution des États membres.

Niveaux de contribution et volume d'activités. Les cinq hypothèses suivantes sur le montant des contributions et la prise en compte de l'ensemble des facteurs sur les ressources permettent de calculer l'importance du programme de prêts et dons (voir tableau 6).

Ainsi d'après le Fida :

- *L'hypothèse 1* (même niveau de reconstitution que le Fida 8) entraîne un volume d'activités en valeur réelle en baisse de 27 % par rapport au Fida 8, ce qui est difficilement envisageable ;
- *L'hypothèse 2* (augmentation de 17 % des contributions) entraîne une baisse de l'activité de 15 %, ce qui reste relativement trop important ;
- *L'hypothèse 3* (augmentation d'un tiers des contributions) permet de maintenir à peu près l'activité (- 4 % en terme réel) ce qui reste un minimum ;
- *Seules les hypothèses 4 et 5* permettent d'augmenter le volume d'activité du Fida.

Contribution de la France. Le tableau 6 indique aussi les montants de contribution correspondants pour la France si elle veut garder la même part dans la reconstitution du Fida 9 que dans la précédente, en supposant que les autres contributeurs fassent de même. L'éventail des options pour la France se présente comme suit :

- *Maintenir la contribution actuelle* de 35 millions d'euros (hypothèse 1), ce qui, compte tenu de l'inflation, revient à une baisse de la contribution en termes réels ;
- *Maintenir la contribution actuelle en termes réels*, ce qui porte la contribution à 38 millions d'euros ;
- *Garder la même part dans la reconstitution du Fida 9* que dans la précédente, en supposant que les autres contributeurs fassent de même. La contribution de la France devrait alors, selon les hypothèses, atteindre :

- o hypothèse 1 : 35 millions d'euros (même contribution que pour le Fida 8)
- o hypothèse 2 : 41 millions d'euros
- o hypothèse 3 : 47 millions d'euros
- o hypothèse 4 : 53 millions d'euros
- o hypothèse 5 : 58 millions d'euros.

- *Garder le rang actuel*, ce qui ferait alors varier la contribution de la France en fonction des variations des contributions des autres donateurs.

Cohérence avec les engagements internationaux.

Depuis la crise alimentaire de 2007-2008, la France, par la voix du Président de la République, soutient dans les enceintes internationales la nécessité de mobiliser des ressources accrues pour la sécurité alimentaire et le secteur agricole, en particulier à la conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire de 2008, à la réunion du G8 à L'Aquila en 2009, au sommet sur la sécurité alimentaire de 2009, et au G20 agricole de juin 2011. Une baisse relative de la contribution de la France dans le cadre de la prochaine reconstitution des fonds de la seule organisation multilatérale entièrement consacrée au développement agricole serait en contradiction avec le discours politique officiel. Elle risquerait d'entamer la crédibilité de la France auprès de ses partenaires dans la promotion de la sécurité alimentaire et du développement de l'agriculture. La cohérence avec les engagements politiques pris au niveau international milite donc, au minimum, pour le maintien du niveau d'activité du Fida donc pour l'hypothèse 3, ce qui suppose une contribution de la France de 47 millions d'euros.

Maintien de l'influence. Une baisse relative de la contribution et son effet sur la crédibilité conduiraient aussi à réduire la capacité d'influence de la France. Mais le maintien de cette dernière dépend non seulement du maintien de la crédibilité de la France, mais aussi du rang de la France parmi les contributeurs. Si les principaux bailleurs s'alignent, ne fut-ce que sur l'hypothèse 3 préparé par le Fida (augmentation de 33 %), la France, si elle voulait conserver son rang actuel, devrait alors elle aussi augmenter sa contribution.

On notera par ailleurs que, parmi les mesures annoncées par le Fida pour augmenter ses ressources, figure l'élargissement du nombre de membres. L'hypothèse de l'entrée de nouveaux membres dans la liste A (nouveaux membres de l'Union européenne, comme la Hongrie, ou pays actuellement sur la liste C aspirant à devenir des contributeurs importants, comme la Chine ou le Brésil), couplée à un plafonnement de la contribution française, entraînerait une concurrence accrue pour obtenir un siège au conseil d'administration, ce qui risquerait de se solder par l'absence de siège pour la France.

Reconnaissance de la performance. Enfin un dernier élément à prendre en compte dans la détermination du prochain niveau de contribution de la France est lié à la bonne performance du Fida dans la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation indépendante de 2005. La reconnaissance de cette performance et de la capacité de l'organisation à mettre en œuvre rapidement les réformes militent aussi en faveur, au minimum, du maintien de la contribution passée en termes réels, voire à une augmentation de cette contribution.

Augmenter la contribution. Ces divers éléments concourent à recommander une augmentation de la contribution, pour que la France conserve le même niveau d'influence et de crédibilité dont elle dispose aujourd'hui, ce qui correspondrait au minimum à l'hypothèse 3, soit une augmentation de 12 millions d'euros. Cette augmentation ne correspond pas à une augmentation du volume d'activités du Fida, mais tient simplement compte des nouveaux facteurs qui affectent globalement la disponibilité de ressources du Fida, comme exposé ci-dessus.

Si la France ne souhaite pas augmenter davantage l'enveloppe budgétaire qu'elle consacre au financement des institutions multilatérales, elle pourrait envisager un rééquilibrage de la répartition de ses contributions entre les institutions multilatérales au profit du Fida. Si cette répartition était réalisée en diminuant légèrement la contribution à certains grands multilatéraux (par exemple la Banque mondiale ou le FMSTP), cela n'affecterait pas significativement l'influence de la France dans ces grands multilatéraux, compte tenu de la modicité de l'augmentation envisagée pour le Fida par rapport à la contribution totale de la France à ces derniers. En revanche, cela permettrait à la France, d'une part, de maintenir sa crédibilité sur les questions de sécurité alimentaire et de développement de l'agriculture dans les enceintes internationales, en harmonisant ses engagements politiques et sa pratique, et, d'autre part, de conserver son rang au sein des contributeurs du Fida et, en conséquence, sa capacité d'influence au sein des instances de gouvernance et auprès des autres États membres du Fida.

Les consultations pour la reconstitution du fonds constituent un moment privilégié de dialogue entre les États membres et le Fida et de négociation sur les priorités définies pour le Fonds. A cet égard, cinq points méritent d'être défendus par la France en lien avec l'annonce de sa contribution :

- *Défense de l'agriculture familiale.* Le Fida met aujourd'hui l'accent sur le développement des filières et sur une collaboration soutenue avec le secteur privé. Il importe que dans ces nouveaux développements, qui comprennent notamment la formulation d'une nouvelle politique de développement du partenariat avec le secteur privé, le Fida continue à privilégier le développement de l'agriculture familiale et de la petite exploi-

tation comme instrument de lutte contre la pauvreté rurale, en promouvant l'intégration des petits producteurs dans les filières et le renforcement de leurs liens avec les agro-entreprises, mais aussi en appuyant le développement des organisations de producteurs et leur structuration à tous les niveaux, y compris dans le cadre du développement des filières (interprofessions). Dans cet effort, le Fida devrait aussi continuer à promouvoir l'inclusion des producteurs les plus pauvres dans des filières qui leur sont accessibles, en particulier les filières vivrières, qui ont par ailleurs l'avantage de contribuer directement à la sécurité alimentaire. Dans ces domaines, l'expérience et les instruments de l'AFD pourront être mis à profit pour le financement d'actions complémentaires de renforcement du secteur privé.

- *Concentration des ressources sur l'Afrique.* Le Fida devrait continuer à affecter la majeure partie de ses ressources sur l'Afrique et à préserver « la part historique » de l'Afrique dans l'allocation des ressources (qui lui revenait avant le passage au PBAS). Cette position assume une importance particulière au moment où des pays membres, tels que la Chine ou le Brésil, envisagent de devenir des contributeurs plus importants, ce qu'ils pourraient lier à un rééquilibrage de l'allocation des ressources au profit de pays intermédiaires.
- *Coordination.* Depuis la crise alimentaire de 2007-2008, la France a beaucoup mis l'accent sur la nécessité d'une nouvelle gouvernance, permettant d'assurer la cohérence des politiques agricoles et de sécurité alimentaire. C'est l'un des trois piliers du Partenariat mondial pour la sécurité alimentaire. Cette nouvelle gouvernance passe par la réforme du comité de la sécurité alimentaire (CSA), ainsi que par le renforcement de la coordination entre les trois institutions romaines du secteur agricole, le Fida, la Fao et le Pam. Le Fida devrait accroître son engagement au sein du CSA et renforcer la collaboration et les synergies avec ses deux institutions sœurs, en particulier la Fao.
- *Changement climatique.* Les mesures d'atténuation de l'impact du changement climatique font partie des priorités de l'aide française et du Fida. Le Fida s'est doté d'une politique spécifique en la matière et prépare la mise en place d'un fonds supplémentaire multi-bailleurs pour le financement de projets intégrant les adaptations aux changements climatiques dans le développement de l'agriculture familiale. Il importe que ces initiatives se traduisent rapidement par une prise en compte systématique de l'adaptation aux changements climatiques dans les projets et le développement d'instruments appropriés à cet effet. Il s'agit là aussi d'un domaine où des complémentarités sont à rechercher entre le Fida et l'AFD, une première réunion

de concertation étant d'ailleurs prévue prochainement entre les deux institutions.

- **Intégration régionale.** Le Fida ne dispose pas d'instruments de prêts pour soutenir des initiatives régionales, ni pour participer au dialogue politique au niveau régional. Néanmoins, la compétitivité des petites exploitations, de même que les opportunités de marché qui leur sont accessibles sont de plus en plus déterminées par les processus d'intégration régionale et les accords commerciaux qui en résultent. Il s'agit donc d'un domaine auquel le Fida, en dépit de son absence d'instruments spécifiques, devrait attacher une importance majeure, en faisant en sorte que les projets d'investissement qu'il finance prennent davantage en compte les effets de l'intégration régionale, en renforçant les capacités des producteurs et de leurs organisations à s'y adapter au mieux, mais aussi à participer au dialogue sur les politiques de façon que leurs préoccupations soient prises en compte dans la négociation des politiques agricoles et commerciales, au niveau national et régional. Par ailleurs, l'AFD dispose d'instruments qui lui permettent d'intervenir au niveau régional sur cette thématique et où des complémentarités avec les opérations du Fida pourraient être trouvées.

7.2 Augmenter les cofinancements

Des objectifs communs. Les projets du Fida offrent un potentiel important de cofinancements avec la France, du fait des objectifs partagés en matière de développement agricole et rural. Les cofinancements sont recherchés tant par le Fida que par la France, les deux parties y voyant d'abord l'intérêt de pouvoir afficher un effet de levier et de démultiplier l'impact de leurs projets. Les cofinancements permettent également d'exploiter les différentes formes de complémentarité identifiées (articulation entre aide souveraine du Fida et concours non souverains de l'AFD, inclusion de l'assistance technique française en appui à des projets du Fida, utilisation de la souplesse de programmation financière française en complément de projets du Fida, ...) pour une plus grande efficacité de l'aide et une meilleure harmonisation.

L'analyse de l'expérience passée en matière de cofinancements montre cependant que cette modalité a été peu utilisée jusqu'ici. Pour augmenter significativement le volume des cofinancements, il est proposé de prendre les mesures suivantes.

Faciliter l'accès aux informations sur les opportunités de cofinancement. L'organisation de réunions annuelles de concertation entre le Fida et l'AFD devrait être poursuivie et ces réunions devraient comprendre : (i) la revue des opportunités de cofinancement dans les portefeuilles

respectifs pour l'Afrique ainsi que sur les thématiques qui seront suivies par l'agent en voie de détachement du ministère de l'Agriculture ; (ii) l'examen des opportunités de cofinancement dans le domaine de la coproduction intellectuelle (voir ci-après) ; (iii) la revue des pays pour lesquels l'élaboration d'un Cosop est prévue dans l'année à suivre, et la discussion des domaines de cofinancements qui devraient être envisagés dans le cadre de la préparation du Cosop. Ces réunions devraient associer le cadre détaché du ministère de l'Agriculture ainsi que le conseiller recherche de la représentation permanente de la France à Rome. Les comptes-rendus de ces réunions devraient être largement diffusés au sein de l'AFD et de ses agences, de même qu'auprès des CPM et des représentations du Fida dans les pays, et auprès de la représentation permanente.

En outre, il est proposé de :

- **réinstaurer les rencontres du senior management** : les deux dernières années, les rencontres annuelles entre le directeur de l'AFD et le président du Fida ont été interrompues. Il serait utile de les restaurer, de façon à marquer clairement l'intérêt partagé au plus haut niveau par les deux organisations de développer des collaborations et à passer en revue les collaborations en cours et les opportunités de collaboration future ;
- **mieux identifier les complémentarités entre les deux institutions** : cela demande une bonne connaissance des priorités, des domaines de compétence réciproques et des outils financiers disponibles dans les deux institutions. Comme elle l'a déjà fait dans le passé, l'AFD pourrait mettre à profit ses visites au siège du Fida à Rome pour faire des présentations sur les thématiques prioritaires et les initiatives en cours, ainsi que sur ses outils de financement. Un domaine à privilégier dès le départ serait les cofinancements possibles dans le cadre de l'appui aux filières et la vulgarisation auprès du personnel du Fida de l'expérience de l'AFD dans ce domaine, ainsi que des instruments disponibles pour appuyer directement le secteur privé en complément des instruments du Fida ;
- **exploiter au mieux le détachement du cadre du ministère de l'Agriculture** : les responsabilités décrites dans la fiche de ce poste de conseiller technique pourraient être complétées pour inclure la facilitation des cofinancements dans les thématiques couvertes par le poste (organisation des producteurs, formation professionnelle agricole et insertion des jeunes en zone rurale). En outre, cet agent devrait recevoir un *briefing* complet de la part de l'AFD avant son départ, portant sur les priorités de l'agence dans ces matières, les domaines pressentis de collaborations possibles, ainsi que les instruments de financement disponibles. Des contacts étroits devraient ensuite être maintenus entre l'AFD

et cet agent, pour qu'il soit au courant des nouvelles opportunités et des nouveaux développements qui se présenteraient côté AFD.

Faciliter l'articulation entre les calendriers de programmation. Pour faciliter l'articulation entre des calendriers et des procédures de programmation différentes, les opportunités de cofinancements devraient être envisagées dès l'élaboration du Cosop. Comme indiqué ci-dessus, l'identification des pays engagés dans l'élaboration du Cosop et des opportunités de collaboration possibles devrait se faire d'abord dans les réunions annuelles AFD-Fida. Cela permettrait à l'AFD d'avertir les directeurs d'agence locale correspondants et, au Fida, d'instruire les CPM sur la nécessité de prendre des contacts avec l'agence locale de l'AFD. Ensuite, le directeur de l'agence de l'AFD devrait être systématiquement invité au *Country Programme Management Team*, qui est un groupe de travail organisé par le Fida avec ses principaux partenaires dans le pays (gouvernement, organisations paysannes, secteur privé, bailleurs et ONG) pour orienter la préparation du Cosop et des projets et pour en évaluer les résultats. Enfin, les opportunités de cofinancement avec l'AFD devraient être inscrites dans le Cosop, ce qui faciliterait ensuite la préparation conjointe des nouveaux projets.

Participer conjointement aux missions de formulation. Les missions de formulation des nouveaux projets identifiés comme présentant des opportunités de cofinancement devraient être réalisées conjointement, de façon à ce que le montage du projet soit le reflet d'un véritable partenariat. L'accès à des ressources spécifiquement réservées à cet effet dans le cadre d'un fonds supplémentaire, pourraient faciliter un tel processus (voir ci-dessous).

Orienter la coproduction intellectuelle. L'exemple de l'étude conjointe Fida-AFD sur le cadre opérationnel pour le développement des filières vivrières en Afrique de l'Ouest montre comment une coproduction intellectuelle peut déboucher sur la préparation d'un projet conjoint. En s'appuyant sur cette expérience, il serait utile d'orienter les coproductions intellectuelles vers des thèmes qui peuvent aboutir à des projets cofinancés. La récente affectation du conseiller recherche à la représentation permanente devrait faciliter ce travail, dans la mesure où le conseiller a une fonction de veille des opportunités de recherche conjointe. Il importe, à cet effet, que le conseiller recherche ait aussi une bonne visibilité des priorités et des moyens de l'AFD dans ce domaine.

Animer un dialogue AFD-Fida sur le terrain. Le développement de la présence du Fida dans les pays emprunteurs vise notamment à renforcer le dialogue entre le Fida et les partenaires de ces pays, et en particulier les bailleurs de fonds. Dans certains pays prioritaires, qui seraient déterminés lors des réunions annuelles conjointes AFD-Fida, des

réunions régulières entre l'agence de l'AFD et le responsable local du Fida pourraient être organisées, avec l'objectif de passer en revue les collaborations possibles.

Participer aux missions du comité d'évaluation. Le comité d'évaluation, dont la France est membre, organise chaque année une visite à un pays, en coordination avec l'organisation de l'atelier final de discussion des résultats qui clôture chacune des évaluations organisées par le bureau de l'évaluation du Fida. La participation de la France à ces visites lui permettrait de mieux se familiariser avec les opérations du Fida, de repérer éventuellement des pistes de collaboration. Cela contribuerait aussi à une plus grande visibilité de la France en tant que contributeur du Fida.

7.3 Mettre en place un fonds supplémentaire français de promotion du partenariat France-Fida

Justification. Tant l'AFD que le Fida incluent le développement des partenariats et cofinancements parmi leurs objectifs stratégiques. Par ailleurs, l'analyse ci-dessus montre les convergences qui existent entre les priorités stratégiques du Fida et de la France, ainsi que l'important potentiel de collaboration sur des thématiques communes qui en découlent. La mise en place d'un fonds supplémentaire permettrait de mobiliser des ressources spécialement dédiées au développement de ce potentiel. Il assurerait une influence et une visibilité renforcée de la France dans le domaine agricole en valorisant le savoir-faire français dans le développement rural et en augmentant l'effet de levier de l'aide française par un volume de projets cofinancés accrus.

Objectifs. Le fonds supplémentaire répondrait à deux objectifs concomitants :

- renforcer la capacité d'expertise et de gestion des connaissances du Fida sur des thématiques qui constituent des priorités conjointes de l'AFD et du Fida, en facilitant la mobilisation de l'expertise française et en favorisant les échanges de connaissances entre les deux organisations ;
- promouvoir les opérations conjointes entre la France et le Fida, et en particulier les cofinancements, en finançant des activités de nature à contribuer à l'identification et à la formulation de projets cofinancés.

Objets de financement. Le fonds financerait de l'expertise de courte durée, française mais éventuellement aussi européenne ou locale, pour accompagner la préparation, la mise en œuvre ou le suivi des Cosop et des projets de

prêts. Cela pourrait comprendre en particulier les objets de financement suivants :

- des études en vue d'initier des opérations communes France-Fida ou pouvant aboutir à des cofinancements ;
- des productions intellectuelles pour partager une vision d'avenir commune Fida-France sur le développement agricole et/ou pour développer des interventions communes ;
- des études en vue de la préparation de Cosop ou de projets, y compris la participation aux missions de formulation ;
- des missions de terrain communes Fida-France afin d'identifier des activités communes ;
- le développement d'outils méthodologiques (par exemple l'analyse par filières) ;
- des opérations visant à capitaliser et à diffuser les bonnes pratiques du Fida et de la France ; des études techniques en appui à la mise en œuvre de projets.

Eligibilité. Les critères d'éligibilité seraient les suivants :

- *Départements et pays bénéficiaires* : les financements seraient ouverts pour des opérations au bénéfice des départements géographiques. Pour favoriser les priorités géographiques de la France, seules la division de l'Afrique de l'Ouest et du Centre et la division du Proche Orient et de l'Afrique du Nord seraient éligibles au financement du fonds. Une liste de pays éligibles au sein de ces divisions pourrait éventuellement être précisée chaque année. Il pourrait s'agir par exemple des pays pauvres prioritaires (PPP) et des pays à revenu intermédiaire entretenant des relations privilégiés avec la France (PIRPF) de façon à s'aligner avec les recommandations du Ciciid, ou encore des pays sélectionnés par l'AFD et/ou le Fida en fonction des calendriers d'élaboration des Cosop ou de programmation des prêts ;
- *Thématiques* : le fonds centrerait ses financements sur des thématiques d'intérêt commun au Fida et à l'AFD et sur lesquelles l'AFD pourrait apporter une expertise, en capitalisant sur son expérience. Ces thématiques comprendraient par exemple : l'agriculture familiale, le développement des filières, les organisations de producteurs et les interprofessions, l'appui au secteur privé, la commercialisation des produits agricoles, la qualité et les aspects sanitaires, les politiques agricoles, l'intégration régionale, les changements climatiques... Une liste des thématiques éligibles pourrait

éventuellement être définie sur une base annuelle, en fonction de l'intérêt des deux institutions ;

- *Binôme expert français-expert du sud* : les études à financer pourraient associer un binôme d'expertise française et du sud, ce qui permettrait d'enrichir les contenus, contribuerait au renforcement de l'expertise du sud et au développement de partenariats France-Fida-Sud ;
- *Potentiel de cofinancement* : on pourrait stipuler en outre qu'un certain pourcentage des fonds, à fixer annuellement, soit alloué pour des expertises susceptibles de déboucher sur un cofinancement.

Gouvernance. Pour rencontrer les intérêts des deux parties, le montage du fonds devrait refléter un bon compromis entre la visibilité recherchée par la France et la nécessité de mettre en place des règles souples et opérationnelles, sans contraintes excessives qui risqueraient d'avoir un effet dissuasif sur l'utilisation du fonds par les CPM du Fida.

Il est proposé de constituer un comité de pilotage, qui comprendrait des représentants de l'AFD, du Fida et de la représentation permanente. Il se réunirait annuellement pour définir les critères d'éligibilité pour l'année, ainsi que pour examiner les activités entreprises l'année précédente et leurs résultats. Le fonds serait géré par le Fida, éventuellement dans le cadre d'un fonds multi-bailleur selon des règles acceptables par la France. Pour éviter des coûts de transaction trop lourds, l'AFD et le Fida se mettront d'accord sur des procédures de gestion simples et alignées dans la mesure du possible sur les procédures du Fida.

Chaque année, les critères d'éligibilité, une liste des projets dans le *pipeline* des deux organisations pour les prochaines deux années et l'identification des opportunités de collaboration possibles (sur la base des réunions de concertation annuelles Fida-AFD, voir ci-dessus) seraient diffusés auprès des CPM des divisions géographiques concernées. Les sources d'expertise possibles en France (institutions de recherche, ONG, bureaux d'études, consultants indépendants...) et les personnes ressources à l'AFD seraient également indiquées, en assurant l'accès à une base de données à mettre en place par l'AFD. Les demandes de financement seraient soumises par les CPM au gestionnaire du fonds, soit sur la base d'un appel à propositions annuel, soit de façon continue tout au long de l'année. Le gestionnaire du fonds ferait un premier tri sur la base des critères d'éligibilité et demanderait ensuite la validation par l'AFD (siège ou agence locale concernée). Le CPM pourrait ensuite soit prendre contact avec l'AFD pour examiner les modalités de collaboration possibles, soit mobiliser directement une expertise française. En tout état de cause, les agences locales de l'AFD seraient informées des projets soumis et approuvés.

Les études seraient mises à la disposition du Fida et de l'AFD. Les CPM ayant bénéficié du fonds fourniraient une appréciation de l'expertise utilisée selon un format simple à déterminer, et cette information serait incluse dans la base de données sur l'expertise.

Volume financier. Le fonds supplémentaire français pourrait être de l'ordre de 3 à 5 millions de dollars pour une utilisation de trois ans, à l'image de la moyenne des fonds supplémentaires financés par les contributeurs bilatéraux du Fida. Une option alternative consisterait à établir un fonds pluriannuel, avec une allocation annuelle déterminée par le bailleur. Une fourchette de financement (montant minimal et maximal par étude) devrait être établie pour éviter la dispersion des ressources sur un trop grand nombre de petites études, comme leur concentration sur un nombre trop limité de projets.

7.4 Soutenir les affectations de personnels français au Fida

Mises à disposition. L'affectation de personnels détachés d'institutions françaises, en particulier ministère de l'Agriculture, MAEE, AFD, Cirad, devrait être poursuivie. Ces personnels jouent en effet un rôle important dans la facilitation des relations entre le Fida et leurs institutions de rattachement, et, plus largement, avec les acteurs français du développement agricole et rural. Les fiches de poste de ces personnels devraient explicitement indiquer cette fonction parmi leurs responsabilités. Par ailleurs, comme indiqué ci-dessus, ils devraient être bien familiarisés avec les stratégies, activités et instruments de l'AFD et maintenir des contacts étroits avec cette dernière.

Apo. De même le financement d'Apo devrait être maintenu voire si possible renforcé. Comme pour les personnels mis à disposition, la fiche de poste des Apo devrait explicitement mentionner la promotion des relations avec les institutions françaises dans leurs domaines d'intervention, et ils devraient recevoir un solide exposé de préparation de l'AFD avant leur départ pour Rome.

Par ailleurs, la France devrait considérer la possibilité de contribuer au programme Apo renforcé, pour le financement de jeunes professionnels originaires de pays non-OCDE francophones.

Volontaires. Compte tenu du coût élevé des Apo (130 000 dollars/an), une option alternative ou complémentaire serait la mise à disposition de jeunes volontaires payés par la France, français ou originaires de pays non-OCDE francophones. Cette option, beaucoup moins coûteuse, pourrait être particulièrement intéressante pour des postes de ter-

rain, au sein des représentations du Fida qui se mettent en place actuellement.

7.5 Renforcer l'efficacité du dispositif français de représentation auprès du Fida

La France ne mobilise pas tous les moyens qui seraient nécessaires pour développer sa capacité d'influence au Fida. Avec une meilleure organisation et peu de moyens financiers, elle pourrait améliorer très sensiblement l'efficacité de son dispositif et de son partenariat avec le Fida. À cet effet, il est proposé de prendre les mesures suivantes.

Renforcement du rôle de la représentation permanente. Le dispositif actuel de représentation de la France à travers le ministère des Finances devrait être complété par un renforcement du rôle de la représentation permanente. À l'instar de ce qui existe pour la Fao et le Pam, celle-ci devrait assurer le suivi du Fida en ce qui concerne les questions techniques, comme le faisait l'agent de l'AFD affecté un temps à Rome. Afin de concilier cet objectif avec les contraintes budgétaires, on pourrait explorer la possibilité de la création d'un poste dédié au suivi du Fida et logé à la RP, dont la prise en charge budgétaire serait partagée entre le MAEE et l'AFD.

Assurer la continuité. Une plus grande continuité devrait être respectée dans l'affectation des responsables chargés du suivi du Fida, qu'il s'agisse du cadre siégeant au conseil d'administration pour le compte du Fida, ou du personnel affecté à Rome. La connaissance du Fida et son fonctionnement ainsi que les relations avec tant les responsables du Fida que les représentants des pays membres constituent en effet des éléments importants pour le développement du partenariat mais aussi de la capacité d'influence de la France.

Coordination des institutions françaises. Une meilleure concertation devrait être développée entre les différentes institutions qui entretiennent des relations avec le Fida, en particulier la direction générale du Trésor (ministère des Finances), le MAEE, le ministère de l'Agriculture et l'AFD, et le Cirad. La coordination pourrait s'appuyer sur le modèle utilisé pour la FAO, soit un comité spécialisé interministériel créé au sein du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et réunissant les diverses institutions intéressées. Les fonctions du même comité pourraient être élargies pour qu'il couvre aussi le Fida. En outre, une concertation plus régulière et plus étroite devrait être conduite entre le Trésor et le MAEE. Enfin, l'amélioration de la coordination et de la concertation passe aussi par un renforcement des échanges d'informations sur le Fida entre les différents acteurs français.

Maintenir l'accord de partenariat. De l'avis des interlocuteurs de la mission, tant en France qu'au Fida, ce n'est pas tant la signature d'un accord qui détermine l'intensité du partenariat, mais qu'une volonté de part et d'autre de s'impliquer activement dans le montage d'initiatives communes. Néanmoins, tout le monde s'accorde sur la signification politique de cet accord, qui marque l'intention forte des deux institutions de travailler ensemble. L'accord avec l'AFD ne prévoit pas de date d'expiration. Il devrait donc rester en vigueur et il ne semble pas qu'il soit utile de l'amender. Cette option pourrait être prise en considération ultérieurement, à la lumière de l'expérience dans la mise en œuvre des recommandations de cette étude, s'il apparaissait que cela constitue un facteur de blocage, ce qui ne semble pas devoir être le cas pour le moment.

Points focaux. Des responsables du suivi du partenariat avec le Fida dans les différentes institutions en France

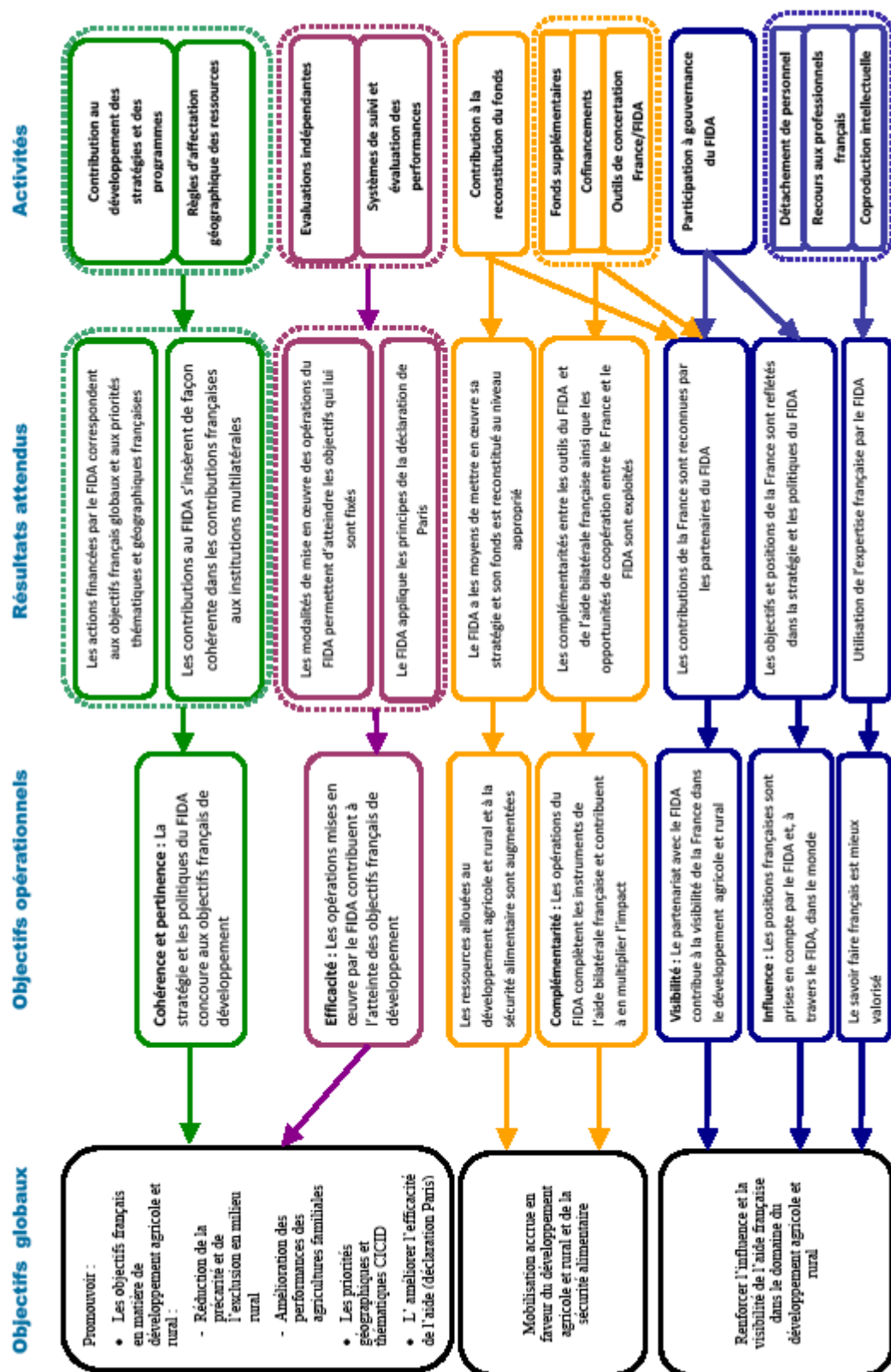
devraient être désignés et leurs missions et responsabilités devraient être définies avec précision.

Créer des plateformes d'expertise sur des sujets intéressant le Fida et la France (foncier, élevage, filière, environnement...). La France dispose d'une expertise qualifiée sur certains sujets qui peuvent intéresser le Fida mais cette expertise est souvent éclatée dans différentes structures et est difficilement mobilisable dans le cadre d'études ou de projets initiés par le Fida ou la France. Il s'agit donc de répertorier l'expertise française selon les différents sujets, d'animer des échanges et de constituer des réseaux pour mobiliser cette expertise et d'en assurer la promotion auprès du Fida.

Coopération avec les bailleurs bilatéraux. Une coopération avec des pays européens proches des positions de la France, comme la Belgique et l'Allemagne, constitue également une piste intéressante à explorer.

8. Annexes

Annexe 1: Cadre logique du partenariat France-Fida



Annexe 2 : Sigles, acronymes et abréviations

AAF	<i>African Agricultural Fund</i> (Fonds d'investissement pour l'agriculture en Afrique)
ACSAD	<i>Arab Center for the Study of Arid Zones and Dry Lands</i>
ADF	<i>African Development Fund</i> (Fonds africain de développement)
AFD	Agence française de développement
AID	Association internationale de développement
APD	Aide publique au développement
APO	<i>Associate Professional Officer</i>
ARRI	<i>Annual Report on Results and Impact of IFAD Operations</i>
BAfD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BID	Banque islamique de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CEDEAO	Commission économique des États d'Afrique de l'Ouest
CEMAC	Commission de la Communauté économique et monétaire des États de l'Afrique centrale
CGIAR	<i>Consultative Group on International Agricultural Research</i> (groupe consultatif pour la recherche agricole internationale)
CIAA	Comité interministériel de l'agriculture et de l'alimentation
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIS	Cadre d'intervention sectoriel
COI	Commission de l'Océan indien
COSOP	<i>Country Strategic Opportunities Programme</i>
CPM	<i>Country Programme Manager</i> (chargé de programme pays)
CSA	Comité de la sécurité alimentaire
CSD	Cadre de soutenabilité de la dette
CVD	Cadre de viabilité de la dette
DfID	<i>United Kingdom Department for International Development</i>
FADES	Fonds arabe pour le développement économique et social

FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FED	Fonds européen de développement
FEM	Fonds de l'environnement mondial
FENU	Fonds d'équipement des Nations unies
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FIPA	Fédération internationale des producteurs agricoles
FISEA	Fonds d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique
FMI	Fonds monétaire international
FMSTP	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
GAFFSP	<i>Global Agriculture and Food Security Programme</i> (Programme mondial de Sécurité alimentaire et agricole)
GES	Gaz à effet de serre
HLTF	<i>High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis</i>
ICRAF	<i>World Agroforestry Centre</i>
IDA	<i>International Development Association</i> (Association internationale développement – AID)
INRA	Institut national de la recherche agronomique
IRD	Institut de recherche pour le développement
MAAPRAT	Ministère de l'Agriculture de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MINEFI	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
MOPAN	<i>Multilateral Organisation Performance Network</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFID	<i>OPEC Fund for International Development</i> (Fonds de l'Opep pour le développement)
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Organisation de producteurs

OPA	Organisation de producteurs agricoles
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PAM	Programme alimentaire mondial
PBAS	<i>Performance-based Allocation System</i>
PCSC	Pays en crise ou en sortie de crise
PEGR	Pays émergents à enjeux globaux
PIB/hab	Produit intérieur brut par habitant
PIRPF	Pays à revenu intermédiaire entretenant des relations privilégiées avec la France
PMA	Pays moins avancé
PME	Petites et moyennes entreprises
PNIA	Programme national d'investissement agricole
PPP	Pays pauvres prioritaires

PRIA	Programme régional d'investissement agricole
PRO-PARCO	Société de promotion et de participation pour la coopération économique
PS	Prêt souverain
RCA	République centrafricaine
RIDE	<i>Report on IFAD's Development Effectiveness</i> (rapport sur l'efficacité en matière de développement)
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UA	Union africaine
UCP	Unité de coordination de programme
UNOPS	<i>United Nations Office for Project Services</i>

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

À Rome	
Kevin Cleaver Brian Baldwin Flavia Grassi Gelsomina Vigliotti Ama Branford-Arthur Rodney Cooke Elwyn Grainger-Jones Jean-Philippe Audinet Michael Hamp Jamie Anderson Roberto Longo Ides de Willebois Benoît Thierry Claus Reiner Alessandro Marini Sylvie Marzin Loko Nsimpati Philippe Rémy Khalid El Harizi Hubert Boirard Mohamed Beavogui Norman Messer Elisabeth Farmosi Roberto Haudry A. Serpagli V. Galastro Vincent Gitz Michael Hamp Mylène Kherallad Stefania Dini	Vice-président, Fida Conseiller, bureau du vice-président Bureau de la mobilisation des ressources et des partenariats Bureau de la mobilisation des ressources et des partenariats Directeur, division des politiques et du conseil technique (PTA) Directeur, division environnement et climat, PTA Conseiller microfinance, PTA Conseillère micro-entreprises, PTA Conseiller OP/filières, PTA Chef, division Afrique de l'Est et australe (ESA) CPM Madagascar, ESA CPM Rwanda, ESA CPM Mozambique, ESA Division Afrique de l'Ouest et du Centre (WCA) CPM Sénégal, WCA CPM Mali, WCA CPM Népal et Cambodge, division Asie et Pacifique (APR) CPM Laos, APR Chef, division Afrique de l'Ouest et du Centre, WCA Coordinateur IRTCM CPM Mali Policy and Technical Advisory Division Private Sector Development Département juridique
Mme Sylvie Arnoux M. Alain Derevier Bérengère Quincy Mme Connes-Roux	Conseiller Recherche, représentation permanente de la France auprès des Nations unies à Rome Représentante permanente de la France auprès des Nations unies (OAA, Pam et Fida) Représentante permanente adjointe de la France auprès de l'OAA du Pam et du Fida
Florence Lasbennes	UNDP
À Paris	
Bruno Vindel Claude Torre Didier Simon Elodie Montetagaud JL François JR Cuzon MC Thirion Philippe Chedanne Véronique Sauvat	AFD, direction de la stratégie AFD, département du pilotage stratégique AFD, DAR AFD, REL AFD, DAR AFD, département du pilotage stratégique AFD, direction recherche AFD, relations extérieures et partenariat AFD, direction recherche
Florent Maraoux	Cirad

Delphine Babin Yves Gueymard	MAEE MAEE
Au Sénégal	
Jean Christophe Pecresse	Directeur Adjoint AFD Sénégal
Amadou Daouda Dia	Chargé de programme Fida Sénégal
En Guinée	
Philippe Michaud	Directeur AFD Guinée
Sara Kouakou	Chargée de programme associée, division Afrique de l'Ouest et du Centre, Fida
Mamadou Bailo Sidibé	Coordinateur du PNAFA
Mamadou Moctar Diallo	Coordinateur de l'unité régionale de coordination du PNAFA pour Labé
Aminatou Camara	Ancienne coordinatrice du PACV
Sylla N'Fansou	Responsable national du suivi évaluation du PACV

Annexe 4 : Note sur les données de l'aide multilatérale du Cad

1. Écart entre les activités opérationnelles enregistrées par le Fida et les engagements comptabilisés par l'OCDE

En 2009, alors que les engagements du Fida comptabilisés par l'OCDE en matière d'APD s'élevaient à 569 millions de dollars, l'organisation multilatérale comptabilisait dans son rapport annuel pour la même année, un coût total des projets et programmes de 1,358 milliard de dollars. Cet écart peut s'expliquer par le fait que, pour la base de données SNPC, les flux provenant du Fida sont ceux provenant de ses propres ressources. **Sont donc exclus les cofinancements bilatéraux ou multilatéraux ainsi que les contributions des pays bénéficiaires aux projets.** D'autre part, parmi les financements provenant des ressources propres du Fida, seuls les flux pouvant être considérés comme APD sont comptabilisés dans la base SNPC. Pour être comptabilisés comme de l'APD, les flux doivent :

- émaner d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ;
- avoir pour but essentiel de favoriser le *développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement* ;

- être assortis de conditions favorables et comporter un *élément de libéralité* au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 %).

Sont donc exclus également les prêts accordés par le Fida à des « conditions ordinaires » ou à des « conditions intermédiaires » (pour ceux dont l'élément don est inférieur à 25 %). Ces derniers représentaient respectivement 16 % et 13 % du total des opérations de prêts et de dons du Fida en 2009.

2. Aide multilatérale et aide multi bilatérale (contributions extrabudgétaires)

Le Cad collecte auprès des organismes multilatéraux des données couvrant leurs activités dans les pays en développement, y compris les dépenses de soutien directement liées à l'exécution de ces activités. Ces données concernent uniquement les dépenses des budgets réguliers, c'est-à-dire en partie les contributions des pays à la reconstitution du fonds dans le cas du Fida, pour éviter les risques de double comptage. **L'aide préaffectée à un secteur, un thème, un pays ou une région est classée dans l'aide bilatérale, même si elle est acheminée par l'intermédiaire d'organismes multilatéraux** (contributions extrabudgétaires/« aide multibilatérale »).

Annexe 5 : Stratégie du Fida 2007- 2010

Le cadre stratégique 2007-2010, qui a été conçu avant la crise, fixe les différentes options des interventions actuelles du Fida pour la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), et en particulier l'objectif 1, qui concerne l'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim. Le Fida reprend les quatre piliers de la sécurité alimentaire dans une perspective « *gender* » et de renforcement des capacités des organisations de producteurs.

Ses principaux domaines d'intervention sont :

- les ressources naturelles, notamment la terre et l'eau, ainsi que les pratiques améliorées de gestion et de conservation de ces ressources ;
- les techniques agricoles améliorées et les services aux producteurs ;
- les services financiers ;
- le marché des produits et des intrants agricoles ;
- la création d'emplois extra-agricoles et d'entreprises en milieu rural ;
- le processus d'élaboration de politiques et de programmes locaux et nationaux.

Les principes d'actions qui guident le choix et la mise en œuvre des appuis du Fida sont :

- la focalisation et la sélectivité pour répondre aux besoins spécifiques des communautés rurales pauvres ;

- le ciblage vers la fraction la plus pauvre et la plus vulnérable de la population rurale ;
- l'autonomisation des bénéficiaires en les aidant à créer et à consolider leurs propres organisations et leurs communautés ;
- l'innovation en expérimentant de nouvelles approches, et en incitant les gouvernements à reproduire et à amplifier les initiatives réussies ;
- un travail en partenariat avec les gouvernements des pays en développement, les ruraux pauvres et leurs organisations, les ONG et les acteurs du secteur privé ;
- la recherche de la durabilité, dans un souci de cohérence avec les politiques et les stratégies nationales.

Focus sur l'Afrique. Le Fida concentre la majorité de ses appuis à l'Afrique subsaharienne. Leur répartition par région est la suivante :

- Afrique subsaharienne : 39 pays avec 103 programmes et projets en cours ;
- Asie et Pacifique : 17 pays avec 56 programmes et projets en cours ;
- Amérique latine et Caraïbes : 18 pays avec 31 programmes et projets en cours ;
- Proche-Orient, Afrique du Nord, Asie centrale et Europe de l'Est : 13 pays et un territoire avec 30 programmes et projets en cours.

Annexe 6 : Le partenariat mondial sur la sécurité alimentaire 2010

Huit engagements. Dans un texte publié par le ministère des Affaires étrangères et européennes en 2010, 8 engagements sont retenus :

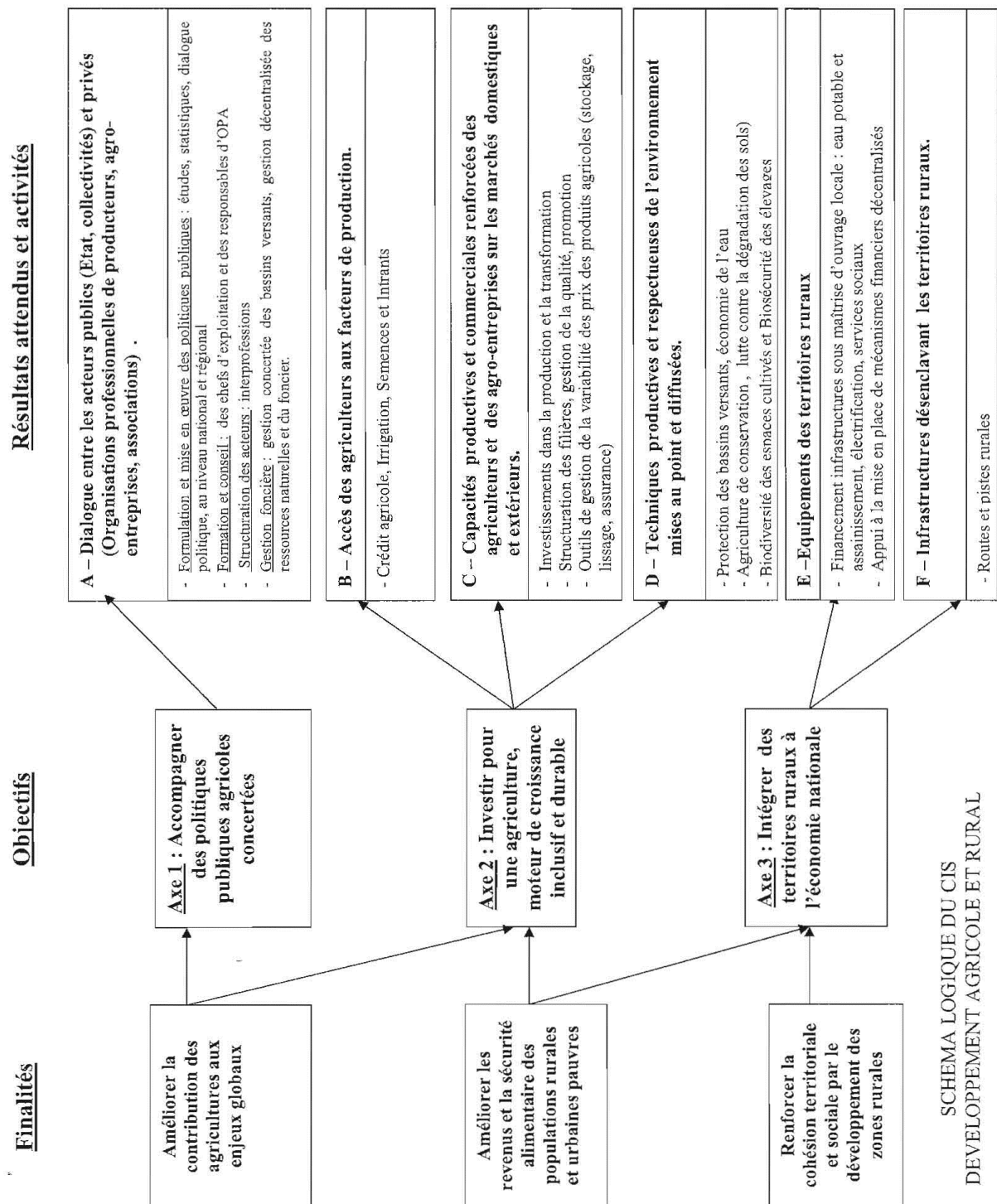
- *engagement 1* - Prouver que la nouvelle gouvernance mondiale de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et de la nutrition permet de mieux traiter les **quatre dimensions de la sécurité alimentaire** (disponibilité, accessibilité, qualité et stabilité) et de mieux répondre aux grands défis que sont le changement climatique, la volatilité des prix agricoles et alimentaires et la gestion du foncier.
- *engagement 2* - Poursuivre la réforme de la gouvernance mondiale de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et de la nutrition, en particulier à travers une **meilleure articulation** entre le comité de la sécurité alimentaire, le comité permanent pour la nutrition, le groupe consultatif pour la recherche agricole internationale et le comité de l'aide alimentaire.
- *engagement 3* - Assurer **la cohérence des politiques** dans toutes les enceintes où ces politiques sont discutées (agriculture, élevage, développement, emploi, environnement, énergie, infrastructures, formation, éducation, santé humaine et animale, commerce, recherche).
- *engagement 4* - Soutenir le développement d'une **expertise indépendante** et pluridisciplinaire pour éclairer les choix politiques sur les orientations stratégiques.
- *engagement 5* - Mobiliser la recherche et l'expertise, au travers des **pôles français d'excellence et des coopérations internationales**, pour promouvoir une agriculture écologiquement intensive, lutter contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition.
- *engagement 6* - Assurer **le suivi des engagements budgétaires** annoncés dans le cadre de l'initiative de L'Aquila pour la sécurité alimentaire (1,5 milliard d'euros sur 2009-2011 pour la France).
- *engagement 7* - Renforcer la cohérence et la coordination des interventions en **soutenant** les stratégies et **politiques** mises en œuvre dans les **pays et régions** concernées.
- *engagement 8* - Encourager les mécanismes de **financement innovant** pour exprimer de nouvelles solidarités et optimiser l'effet de levier sur les investissements privés.

Annexe 7 : Cadre logique de la stratégie du Fida 2011-2015

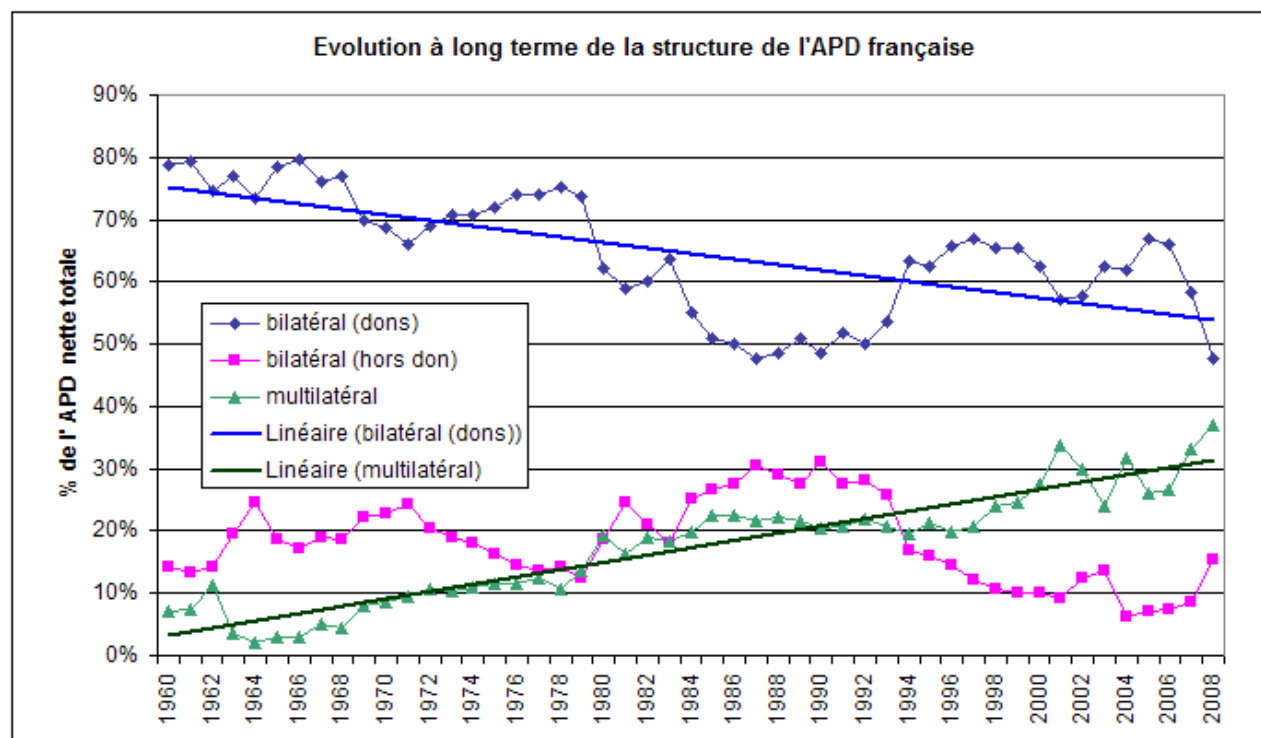
Cadre stratégique du FIDA 2011-2015

Principes d'action:				Domaines de réorientation stratégique	
1. Approche différenciée selon le contexte du pays 2. Ciblage 3. Appui à l'autonomisation des populations rurales pauvres 4. Promotion de l'égalité entre les sexes et autonomisation des femmes 5. Perspectives d'avenir pour les jeunes ruraux 6. Innovation, apprentissage et application à plus grande échelle 7. Partenariats efficaces et mobilisation des ressources 8. Durabilité				Niveau macro - Assumer un rôle plus central parmi les intervenants qui soutiennent l'agriculture, la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté rurale - Appliquer à plus grande échelle les programmes et les opérations en partenariat avec des intervenants des secteurs tant public que privé - Intensifier la concertation avec les pays membres en développement sur l'action à mener - Renforcer ses partenariats avec le secteur privé - Développer son rôle d'agent de transmission des savoirs et de sensibilisation	
OBJETIF GÉNÉRAL	OBJETIFS STRATÉGIQUES	RÉSULTATS	PRODUITS	Niveau des programmes/projets	
Permettre aux populations rurales pauvres d'améliorer leur sécurité alimentaire, d'augmenter leurs revenus et de renforcer leur capacité d'adaptation, en mettant en place des entreprises rentables, agricoles ou non, qui sont durables et bien intégrées dans les filières locales, nationales et mondiales, et qui peuvent offrir des possibilités d'emploi et de création de richesse en milieu rural	Objectif 1: renforcer la base de ressources naturelles et d'actifs économiques à l'intention des ruraux pauvres, femmes et hommes, et la rendre plus résistante au changement climatique, à la dégradation de l'environnement et à la transformation des marchés	Résultat 1. Relèvement des revenus et amélioration de la sécurité alimentaire des populations rurales qui bénéficient des projets appuyés par le FIDA dans une localité ou une région donnée	Produit 1. Projets (prêts et dons) et programmes de pays axés sur les résultats	- Employer davantage à : - Améliorer la viabilité et résilience environnementales - Promouvoir les organisations et les accords contractuels "gagnant-gagnant" qui aident les petits producteurs ruraux à saisir les occasions et à réduire les risques dans le cadre des filières - Appuyer le développement de technologies qui favorisent l'intensification durable de la petite exploitation agricole - Renforcer la capacité des institutions financières à assurer une gamme de services plus large - Renforcer les capacités des ruraux pauvres, femmes et hommes, y compris les jeunes, en facilitant le travail des partenaires - Chercher à utiliser si possible des sources d'énergie renouvelables au niveau des fermes et des communautés	
	Objectif 2: améliorer l'accès de ces populations à des services qui sont essentiels pour lutter contre la pauvreté, augmenter les revenus et renforcer la capacité d'adaptation dans un environnement évolutif qui présente de nouveaux risques mais offre des possibilités inédites	Résultat 2. Amélioration des politiques générales et des cadres réglementaires aux niveaux local, national et international	Produit 2. Initiatives de concertation et de sensibilisation		
	Objectif 3: renforcer les capacités de ces hommes et de ces femmes, à titre individuel, ainsi que celles de leurs organisations, afin qu'ils puissent tirer avantage des débouchés offerts et influencer sur les politiques et les institutions qui ont une incidence sur leurs moyens d'existence	Résultat 3. Renforcement et ouverture des organisations de paysans et de ruraux pauvres	Produit 3. Politiques et stratégies qui orientent les activités du FIDA		
	Objectif 4: améliorer le contexte institutionnel et politique des économies rurales, qu'il s'agisse de l'agriculture ou des secteurs non agricoles	Résultat 4. Renforcement des capacités institutionnelles des pays dans une optique de développement agricole et rural favorable aux pauvres	Produit 4. Produits relatifs aux savoirs et outils d'apprentissage		
Domaines d'intérêt thématiques:					
1. Ressources naturelles – terre, eau, énergie et biodiversité 2. Adaptation au changement climatique et atténuation de ses effets 3. Techniques agricoles améliorées et services de production efficaces 4. Une vaste gamme de services financiers répondant aux besoins au niveau des ménages et des activités productives 5. Intégration dans les filières locales, nationales et internationales 6. Développement des entreprises rurales et création d'emplois non agricoles 7. Formation et enseignement techniques et professionnels et amélioration des compétences 8. Autonomisation des populations rurales pauvres					

Annexe 8 : Cadre logique du cadre d'intervention sectoriel « développement rural » de l'AFD 2010-2012



Annexe 9 : Évolution de l'APD bi et multilatérale de la France



Annexe 10 : Nomenclature Cigid des pays

Pays en crise ou en sortie de crise (PCSC)
Afghanistan
Haïti
Soudan
Territoires autonomes palestiniens
Yémen
Pays émergents avec enjeux globaux (PEGR)
Brésil
Chine
Inde
Indonésie
Pakistan
Thaïlande
Pays intermédiaires avec relations privilégiées avec la France (PIRPF)
Afrique du Sud
Algérie
Cameroun
Côte d’Ivoire
Égypte
Liban
Maroc
Tunisie
Turquie
Viet-nam
Pays pauvres prioritaires (PPP)
Benin
Burkina Faso
Centrafrique
Comores
Ghana
Guinée
Madagascar
Mali
Mauritanie
Niger
République démocratique du Congo
Sénégal
Tchad
Togo

Annexe 11 : Typologie pays du Cad pour la notification des apports de 2009 et 2010

Pays les moins avancés	Pays à faible revenu (RNB/h < \$935)	Pays et territoires à revenu intermédiaire à tranche inférieure (RNB/h \$936-\$3 705 en 2007)	Pays et territoires à revenu intermédiaire à tranche supérieure (RNB/h \$706-\$11 455 en 2007)
Afghanistan Angola Bangladesh Bénin Bhoutan Burkina Faso Burundi Cambodge Centrafricaine, Rép. Comores Congo, Rép. dém. Djibouti Érythrée Éthiopie Gambie Guinée Guinée équatoriale Guinée-Bissau Haïti Kiribati Laos Lesotho Libéria Madagascar Malawi Maldives Mali Mauritanie Mozambique Myanmar Népal Niger Ouganda Rwanda Salomon, îles Samoa	Corée, Rép. dém. Côte d'Ivoire Ghana Kenya Kirghize, Rép. Nigeria Ouzbékistan Pakistan Papouasie-Nouvelle-Guinée Tadjikistan Vietnam Zimbabwe	Albanie Algérie Arménie Azerbaïdjan Bolivie Bosnie-Herzégovine Cameroun Chine Cap Vert Colombie Congo, Rép. Dominicaine, Rép. Égypte El Salvador Équateur Ex Rép. Yougoslave de Macédoine Géorgie Guatemala Guyana Honduras Indonésie Inde Irak Iran Jordanie Kosovo (3) Maroc Marshall, îles Micronésie, États fédérés Moldova Mongolie, Namibie Nicaragua Niue Paraguay Pérou Philippines Sri Lanka Swaziland Syrie Thaïlande ■ Tokelau Tonga Tunisie Turkménistan Ukraine ■ Wallis-et-Futuna Zones sous administration nalessinienne	Afrique du Sud ■ Anguilla Antigua-et-Barbuda (1) Argentine Barbades Belarus Belize Botswana Brésil Chili Cook, îles Costa Rica Croatie Cuba Dominique Fidji Gabon Grenade Jamaïque Liban Kazakhstan Libye Malaisie Maurice ■ Mayotte Mexique Monténégro ■ Montserrat Nauru Oman (1) Palau Panama Serbie Seychelles Sainte Lucie ■ Sainte-Hélène

Annexe 12 : Engagements de la France pour le Partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire

Le groupe interministériel sur la sécurité alimentaire (GISA), qui inclut non seulement les administrations concernées, mais aussi des représentants de la recherche, de fondations et d'ONG, assure la coordination en vue de la promotion du Partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire. **Le Partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire** a bien progressé en 2009, avec la réforme du cadre de gouvernance des politiques qui ont un impact sur la sécurité alimentaire, la création d'un dispositif d'expertise et de connaissance, l'annonce d'engagements budgétaires importants.

1,5 milliard d'euros sur 3 ans. L'engagement français, annoncé à L'Aquila par le Président de la République, porte sur 1,5 milliard d'euros sur 2009-2011 pour la sécurité alimentaire au titre de son aide publique au développement. Ce montant recouvre l'engagement exprimé en 2008 de consacrer 1 milliard d'euros pour l'agriculture en Afrique subsaharienne via l'Agence française de développement (AFD) sur 5 ans. La France apporte par ailleurs une contribution au fonds d'investissement pour l'agriculture en Afrique, par l'intermédiaire de l'AFD. Elle soutient en outre financièrement la *High-Level Task Force* (HLTF) et met également un expert à sa disposition.

La réforme du comité de la sécurité alimentaire (CSA).

Sur la gouvernance, la France a activement participé à la réforme du CSA, en insistant pour que cette enceinte ne

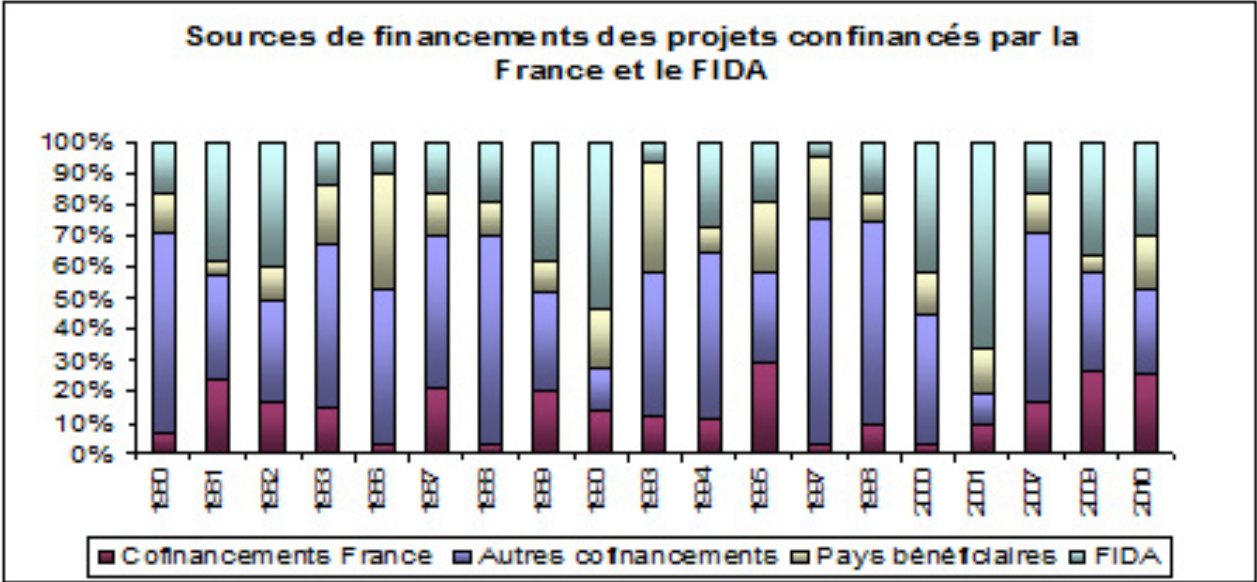
soit pas seulement un forum d'échange de bonnes pratiques, mais participe à la convergence des politiques et développe un cadre de référence stratégique mondial. Elle a aussi défendu la possibilité pour le CSA de rendre compte, au-delà de la fao, à l'assemblée générale des Nations unies et de disposer d'un secrétariat tournant entre institutions romaines (Fao, Pam et Fida).

Pour la recherche, la France soutient la mise en œuvre du groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE), en contribuant financièrement à son fonctionnement, à hauteur de 150 000 euros (soit plus de la moitié des coûts annuels du HLPE) et en mettant à sa disposition un expert. Elle souhaite que le HLPE puisse se saisir en priorité 3 thèmes, dont l'importance a été soulignée à l'occasion du sommet mondial sur la sécurité alimentaire des 16-18 novembre 2009 : changement climatique, volatilité des prix et questions foncières. Parallèlement aux travaux du HLPE, la France appuie les efforts de renforcement de la recherche agricole internationale, en particulier dans le cadre de la réforme du groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, afin d'en clarifier la gouvernance et les financements, comme le précise la déclaration du G8 de L'Aquila. À cet égard, la première conférence mondiale sur la recherche agricole pour le développement est prévue les 28-31 mars 2010 à Montpellier, ville qui est candidate pour accueillir la future structure de gouvernance du groupe consultatif.

Annexe 13 : Liste des projets cofinancés France-Fida

Project Name		Country	Cofinancing Amount (en milliers de dollars)	Approval Year
Integrated Livestock Development Project	AFD	Syria	27 000	2010
Pastoral Water and Resource Management Project in Sahelian Areas	AFD	Chad	14 168	2009
Programme for the Mobilisaztion of Surface Water and Sustainable Land Management	AFD	Djibouti	1 207	2007
Village Communities Support Project - Phase II	AFD	Guinea	12 000	2007
Participatory Smallholder Agriculture and Artisanal Fisheries Development Programme	AFD	Sao Tome and Principe	1 451	2001
Village Communities Support Project	AFD	Guinea	3 800	1998
Integrated Agricultural Development Project in the Governorate of Siliana	AFD	Tunisia	17 040	1995
Livestock Development and Rangeland Management Project	FAC	Central African Republic	3 752	1994
Ouadis of Kanem Agricultural Development Project	FAC	Chad	777	1994
National Smallholders Support Programme	AFD	Sao Tome and Principe	5 593	1993
National Smallholders Support Programme	FAC	Sao Tome and Principe	3 485	1993
Community-based Agricultural and Livestock Development Project	FAC	Cape Verde	1 120	1990
Second Artisanal Fisheries Development Project	FAC	Sao Tome and Principe	710	1990
Livestock Sector Development Project	FAC	Cameroon	1 600	1988
Second Borgou Rural Development Project	AFD	Benin	20 500	1987
National Small Livestock Project	FAC	Togo	810	1987
National Livestock Project	FAC	Central African Republic	1 100	1986
Mali Sud II Rural Development Project	AFD	Mali	11 270	1983
Northern Region Rural Development Project	FAC	Haiti	1 200	1983
Mali Sud II Rural Development Project	FAC	Mali	4 230	1983
Hauts Bassins/Volta Noire Agricultural Development Project	AFD	Burkina Faso	3 047	1982
Hauts Bassins/Volta Noire Agricultural Development Project	FAC	Burkina Faso	1 613	1982
Rural Development Project in the Eastern ORD	AFD	Burkina Faso	9 200	1981
Artisanal Fisheries Pilot Development Project	AFD	Djibouti	235	1980
Gorgol Irrigation Project	AFD	Mauritania	5 400	1980
Second Maradi Rural Development Project	AFD	Niger	4 408	1980

Annexe 14 : Sources de financement des projets cofinancés France-Fida



Annexe 15 : Pays représentés dans le conseil d'administration et autres comités du Fida

COUNTRY COMPOSITION OF THE EXECUTIVE BOARD AND OFFICIAL IFAD COMMITTEES

	CONSULTATION ON THE NINTH REPLENISHMENT OF IFAD'S RESOURCES		EXECUTIVE BOARD /1		AUDIT COMMITTEE /2	EVALUATION COMMITTEE /2	ENROLLMENTS COMMITTEE /3	WORKING GROUP ON THE PERFORMANCE-BASED ALLOCATION SYSTEM
REGIONAL DIVISION LIST A	AUSTRIA BELGIUM CANADA DENMARK FINLAND FRANCE GERMANY GREECE IRELAND ITALY	JAPAN LUXEMBOURG NETHERLANDS NEW ZEALAND NORWAY PORTUGAL SPAIN SWEDEN SWITZERLAND UNITED KINGDOM UNITED STATES	MEMBER CANADA FRANCE GERMANY ITALY NETHERLANDS SWEDEN UNITED STATES	ALTERNATE IRELAND BELGIUM LUXEMBOURG AUSTRIA DENMARK PORTUGAL UNITED KINGDOM SPAIN	AUSTRIA ITALY* JAPAN UNITED STATES * Chairmanship	CANADA IRELAND FRANCE NETHERLANDS	DENMARK GERMANY ITALY UNITED STATES	FRANCE ITALY NETHERLANDS UNITED STATES
LIST B	ALGERIA GABON INDONESIA IRAQ (ISLAMIC REPUBLIC OF) KUWAIT	LIBYAN ARAB JAMAHIRIYA NIGERIA QATAR SAUDI ARABIA UNITED ARAB EMIRATES VENEZUELA (BOLIVARIAN REPUBLIC OF)	KUWAIT NIGERIA SAUDI ARABIA VENEZUELA (BOLIVARIAN REPUBLIC OF)	UNITED ARAB EMIRATES QATAR INDONESIA ALGERIA	ALGERIA VENEZUELA (BOLIVARIAN REPUBLIC OF)	INDONESIA NIGERIA	GABON VENEZUELA (BOLIVARIAN REPUBLIC OF)	NIGERIA* VENEZUELA (BOLIVARIAN REPUBLIC OF) * Chairmanship
LIST C SUB-LIST C1 Africa	ANGOLA BURKINA FASO CAMEROON	EGYPT SENEGAL UGANDA	BURKINA FASO CAMEROON	ANGOLA EGYPT	CAMEROON	BURKINA FASO	ANGOLA	CAMEROON
SUB-LIST C2 Europe, Asia and the Pacific	AFGHANISTAN CHINA INDIA	PAKISTAN REPUBLIC OF KOREA TURKEY	CHINA INDIA	BANGLADESH /4 /5 CYPRUS /5	CHINA	INDIA* * Chairmanship	BANGLADESH	BANGLADESH /4 /5
SUB-LIST C3 Latin America and the Caribbean	ARGENTINA BRAZIL ECUADOR	GUATEMALA MEXICO URUGUAY	BRAZIL MEXICO	ARGENTINA GUATEMALA	ARGENTINA	MEXICO	BRAZIL	MEXICO

/1 Term of office ending with thirty-fifth session of the Governing Council in 2012

/2 Term of office ending with the one-hundred fifth session of the Executive Board in 2012

/3 Chairmanship still to be decided

/4 Pursuant to bilateral agreements between Pakistan and Turkey, and Pakistan and Bangladesh, whereby Pakistan has resigned in favour of Turkey for 2009, and Bangladesh for 2011, in order to foster consensus in sub-List C2

/5 In accordance with Rule 40.3 the newly elected members and the newly elected or appointed alternate members shall take office at the adjournment of the session of the Governing Council at which they were elected or appointed

Annexe 16 : Droits de vote des pays au Fida

La liste A totalise 47 % des droits de vote, la liste B 15 % et la liste C 38 %.

liste A		% liste A	% total	rang liste A	rang total
USA	278 897	16,5 %	7,7 %	1	1
Japon	153 731	9,1 %	4,2 %	2	3
Allemagne	148 820	8,8 %	4,1 %	3	4
Pays bas	132 987	7,8 %	3,7 %	4	5
France	119 929	7,1 %	3,3 %	5	6
Canada	116 281	6,9 %	3,2 %	6	7
Suède	115 783	6,8 %	3,2 %	7	8
Italie	96 231	5,7 %	2,7 %	8	9
Royaume Uni	90 610	5,3 %	2,5 %	9	10
Norvège	90 259	5,3 %	2,5 %	10	11
Danemark	58 357	3,4 %	1,6 %	11	14
Espagne	55 914	3,3 %	1,5 %	12	15
Suisse	50 878	3,0 %	1,4 %	13	17
Belgique	46 563	2,7 %	1,3 %	14	18
Autriche	37 030	2,2 %	1,0 %	15	19
Finlande	30 483	1,8 %	0,8 %	16	21
Irlande	16 386	1,0 %	0,5 %	17	26
Nouvelle Zélande	12 809	0,8 %	0,4 %	18	28
Luxembourg	11 880	0,7 %	0,3 %	19	30
Portugal	10 960	0,6 %	0,3 %	20	31
Grèce	10 908	0,6 %	0,3 %	21	32
Islande	9 514	0,6 %	0,3 %	22	34
sous-total	1 695 210	100,0 %	46,8 %		
liste B					
Koweït	72 729		2,0 %		13
Nigéria	55 133		1,5 %		16
Arabie Saoudite	156 798		4,3 %		2
Vénézuela	76 050		2,1 %		12
UAE	28 244		0,8 %		22
Qatar	23 435		0,6 %		25
Indonésie	27 258		0,8 %		23
Algérie	33 213		0,9 %		20
Iran	14 227		0,4 %		27
Gabon	10 593		0,3 %		33
Iraq	12 304		0,3 %		29
Lybie	25 439		0,7 %		24
sous-total	535 423		14,8 %		
liste C	1 391 219		38,4 %		
total	3 621 852		100,0 %		

Pilotage de l'évaluation

1. Composition du comité de pilotage
2. Termes de référence

1. Composition du comité de pilotage

Michel Vernières, professeur émérite d'économie politique, université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, président du comité de pilotage

Jean-Philippe Audinet, Policy and Technical Advisory Division, Programme Management Department, Fonds international de développement agricole

Delphine Babin-Pelliard, direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des Affaires étrangères et européennes

Brian Baldwin, Fonds international de développement agricole

Nicolas Bricas, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement

Pierre-Eloi Bruyère, bureau de l'aide au développement - institutions multilatérales de développement, direction générale du Trésor

Patrick Buzaud, sous-direction de la sécurité alimentaire et du développement économique, *direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des Affaires étrangères et européennes*

Elizabeth Connes-Roux, représentation permanente de la France auprès de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture ainsi que des autres institutions internationales ayant compétence pour l'alimentation et l'agriculture dont le siège est à Rome, *ministère des Affaires étrangères et européennes*

Cécile Humbert-Bouvier, service économique régional à Rome (Italie), direction générale du Trésor

Isabelle Ouillon, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire

Bérengère Quincy, représentation permanente de la France auprès de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture ainsi que des autres institutions internationales ayant compétence pour l'alimentation et l'agriculture dont le siège est à Rome, *ministère des Affaires étrangères et européennes*

Randa Reigneaud, bureau des affaires budgétaires et comptables, direction générale du Trésor

Claude Torre, Agence française de développement

Sophie Villers, conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire

Bruno Vindel, Agence française de développement

Frédéric Bobay, unité d'évaluation des activités de développement, direction générale du Trésor

Emilie Coston, unité d'évaluation des activités de développement, direction générale du Trésor

2. Termes de référence

2.1 Éléments de contexte

Le Fonds international pour le développement agricole (Fida) est une institution financière spécialisée des Nations unies créée en 1977 après la crise alimentaire des années 70, au Sahel en particulier. Le Fida est une institution des Nations unies entièrement dédiée au développement agricole et rural. Le mandat du Fida est en particulier d'aider les ruraux pauvres à sortir de leur pauvreté. La France est le 11^{ème} contributeur au Fida.

La principale particularité du Fida est le ciblage de ses interventions vers les populations rurales pauvres avec des concours multisectoriels qui cherchent à promouvoir à la fois la productivité agricole, les marchés ruraux et les filières, l'accès aux services dont les services financiers et aux facteurs de production, la gestion durable des ressources naturelles, le développement local et l'organisation des producteurs ruraux, dont les femmes et les jeunes. Il intervient dans presque une centaine de pays. Ses programmes couvrent l'ensemble des pays en développement avec une priorité africaine (cible de 40 à 50 % pour l'Afrique sub-saharienne lors de la 8^{ème} reconstitution).

Selon son cadre stratégique actuel, le Fida a pour vocation de « donner aux ruraux pauvres qui vivent dans les pays en développement les moyens d'améliorer leurs revenus et leur sécurité alimentaire ». Ses objectifs stratégiques sont « l'accès des ruraux pauvres aux ressources naturelles (terre et eau), à des techniques agricoles améliorées, à une large gamme de services financiers, aux marchés, à l'emploi et à la création d'entreprises et aux processus locaux et nationaux d'élaboration des politiques et programmes ». Ses principes d'action sont : le ciblage (ruraux pauvres), l'innovation, les partenariats, la durabilité des projets. Le Fida est actuellement en cours d'élaboration de son nouveau cadre stratégique pour la période 2011-2015.

Les relations entre la France et le Fida ont été institutionnalisées, d'abord avec un accord de partenariat le 30 janvier 2004, puis un accord de coopération entre l'Agence française de développement (AFD) et le Fida, signé le 17 novembre 2006. Sur cette base, des réunions bilatérales se tiennent entre la France - principalement entre ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire (Maaprat), AFD - et le Fida.

En outre, des échanges entre le Fida et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) ont également été développés en vue, pour ce dernier, d'apporter un appui technique, de formation ou de travaux basés sur des approches comparatives, notamment dans les domaines de la gestion intégrée et durable des ressources naturelles (incluant l'agriculture de conservation), l'évaluation agri-environnementale, les questions foncières et de sécurisation foncière, les services d'appui à l'agriculture, l'appui à la mise en place, au développement, au pilotage de filières agricoles et agro-alimentaires, l'analyse des dynamiques d'organisation en milieu rural et d'appui aux organisations paysannes, la formation.

À titre d'élément de contexte susceptible d'être pris en compte pour l'évaluation, les conclusions du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) de juin 2009 mentionne l'agriculture et la sécurité alimentaire comme l'une des cinq priorités sectorielles centrées sur les Objectifs du millénaire pour le développement : « La France poursuivra ses efforts de mobilisation d'un Partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition. L'AFD a lancé, en partenariat avec la Banque africaine de développement, le Fida et la fondation Agra et d'autres bailleurs multilatéraux et bilatéraux, un fonds d'investissement dans l'agriculture africaine ». Comme l'a annoncé le Président de la République, l'AFD consacra un milliard d'euros à l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique sur cinq ans.

Cette évaluation est lancée dans la perspective de la prochaine reconstitution du Fida, la 9^{ème} reconstitution (2012-2014), dont les négociations se dérouleront au cours de 2011.

2.2. Finalités

La présente étude devra permettre :

- d'identifier la pertinence des contributions de la France au Fida (contributions financières, assistance technique, coopération intellectuelle...) au regard des objectifs de sa coopération au développement ;
- de proposer des pistes pour le positionnement de la France lors de la 9^{ème} reconstitution des dotations du Fida.

Par ailleurs, il est à noter que cette évaluation n'a pas pour objet d'évaluer l'efficacité du Fida en tant que tel.

2.3 Champ

Champ temporel : l'étude se concentrera sur les dotations de la France au Fida 8 (2007-2010) (année calendaire, janvier-décembre). L'étude pourra si besoin s'appuyer sur les séries chronologiques plus longues.

Champ thématique : l'étude pourra se focaliser plus précisément sur les thèmes de la sécurité alimentaire et des États fragiles (notamment à travers des instruments spécifiques en appui aux pays en sortie de crise ou aux États faiblement performants en termes de croissance économique et de création d'institutions). L'action avec le secteur privé pourra également être évaluée.

Champ géographique : ensemble de la zone éligible aux interventions du Fida. L'Afrique pourra faire l'objet d'un regard plus attentif.

2.4 Objectifs et questions évaluatives

Les objectifs généraux sont d'évaluer :

- la cohérence de l'action de la France via le Fida par rapport à la politique de développement de la France et à ses priorités : géographiques, sectorielles et thématiques ;
- la visibilité et l'influence de la France au Fida ;
- la qualité de la coopération avec les opérateurs publics français d'aide, notamment en évaluant la qualité de la coopération entre les instruments de l'aide bilatérale française (AFD, MAEE, ministère de l'Économie et des Finances, Maaprat, Cirad...) et le Fida ;
- l'efficacité du Fida par rapport aux objectifs de la France et par rapport aux principes de la Déclaration de Paris (appropriation, alignement, harmonisation, renforcement de capacités) ;

L'étude aura plus précisément pour objet de :

2.4.1 Évaluer la cohérence et la pertinence de l'action de la France via le Fida par rapport :

à la politique de développement de la France et à ses priorités : géographiques, sectorielles et thématiques ;

aux instruments de l'aide bilatérale de la France ;

aux contributions de la France aux autres fonds ou instruments multilatéraux ;

- Quelle est la cohérence/complémentarité de l'action de la France via le Fida vis-à-vis de la politique globale de développement de la France, de ses priorités géographiques, sectorielles et thématiques (cohérence des objectifs et des modes d'action et instruments, sélectivité des projets) ?
- Les priorités de la France sont-elles respectées dans la stratégie du Fida, qui compose avec d'autres actionnaires ?
- Les réflexions sur l'avenir du Fida et ses orientations offrent-elles de nouvelles perspectives pour satisfaire à des priorités françaises émergentes ?
- Quels sont les avantages comparatifs du Fida par rapport à d'autres institutions multilatérales intervenant dans le secteur agricole ?
- Quelle est la complémentarité du Fida (substitution ou effet de levier) avec l'aide bilatérale française ?

- Quelle est la complémentarité du Fida (substitution ou effet de levier) avec l'aide bilatérale de la France en Afrique ?
- Quelle est l'articulation du Fida (en termes de redondances ou d'orthogonalité) avec d'autres instruments multilatéraux d'aide au développement (Association internationale de développement de la Banque mondiale, Fonds européen de développement, instruments de développement de l'Union européenne hors Fed) auxquels contribue la France ? Les domaines et types d'interventions financés par d'autres fonds ou instruments appuyés par la France viennent-ils en complément ou en concurrence des interventions du Fida ?

2.4.2 Évaluer la visibilité et l'influence des dotations de la France au Fida :

Les évaluateurs devront définir une méthodologie pertinente d'évaluation de la visibilité et de l'influence que la France retire de ses dotations au Fida et de ses collaborations avec cette institution. L'évaluation pourra par exemple :

- **en termes de visibilité** : étudier, au plan national et international, la perception par les pays bénéficiaires du Fida de l'action de la France dans le secteur agricole ;
- **en termes d'influence** :
 - évaluer la capacité de la France à exercer une influence sur la conception et la mise en place des stratégies du Fida, ses politiques et outils ;
 - évaluer l'usage et la promotion de la langue française (langue officielle aux côtés de l'anglais) au sein de l'institution ;
 - apprécier la présence française au sein du personnel du Fida ;
- **sur le plan financier** :
 - apprécier l'évolution de la part de la France par rapport aux autres contributeurs du Fida depuis 2006. .

Plus particulièrement, une étude de perception devra être menée dans ce cadre en-sus de l'analyse documentaire (cf. annexe 1).

2.4.3 Évaluer la qualité de la coopération avec les opérateurs publics français d'aide à l'instar des partenariats avec le Fida :

- Quelle est la qualité de la coopération entre les instruments de l'aide bilatérale française (AFD, MAEE, Minefi) et le Fida (coopération institutionnelle et sur le terrain) ?
- Quelle est l'articulation entre la contribution principale de la France à la reconstitution du Fida et ses autres contributions au Fida ?
- Évaluer la mise en place et la promotion des partenariats intellectuels entre les consultants/des instituts de recherche/des universités français et le Fida ;
- Dans quelle mesure la coopération entre le Fida et les opérateurs français est-elle satisfaisante? Au niveau institutionnel ? Sur le terrain ?
- Dans quels pays/domaines/circonstances cette coopération a été la plus satisfaisante ?
- Dans quelle mesure, les normes sociales et environnementales sont prises en compte dans les appels d'offres du Fida au regard des priorités françaises en la matière ?
- Dans quelle mesure les projets du Fida incluent-ils un objectif de sécurité alimentaire ?

2.4.4 Évaluer l'efficacité du Fida par rapport aux objectifs de la France et par rapport aux principes de la Déclaration de Paris (appropriation, alignement, harmonisation, renforcement de capacités) :

- le Fida est-il efficace au regard des objectifs de la France d'avoir une aide plus ciblée, plus prévisible, mieux articulée avec celle des autres pays donateurs ?
- quel est le suivi/monitoring de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris par le Fida ? Quelles sont les performances du Fida concernant la mise en œuvre de ces principes ? Quels sont les résultats et impacts ?

2.4.5 Sur la base des points précédents, proposer des pistes d'optimisation des contributions de la France, y compris pour la 9^{ème} reconstitution du fonds.

2.5 Approche et méthode

L'étude devra porter un jugement argumenté sur les dotations de la France au Fida selon les six critères de l'évaluation (pertinence, cohérence, efficacité, efficience, impacts et viabilité) et examiner spécifiquement les questions évaluatives.

L'étude sera réalisée sur la base :

- **des revues documentaires** ;
- **des entretiens à Paris** auprès des principales institutions impliquées dans le pilotage et l'accompagnement des contributions de la France au Fida (Minefi, MAEE, AFD, Maaprat, Cirad), à Rome à la représentation permanente de la France auprès des institutions romaines, **et au siège du Fida** (équipe et *management* du Fida, département d'évaluation du Fida, personnel français au Fida) ;
- **des missions auprès des administrateurs** des pays membres du Fida (exemple : Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, Canada, pays nordiques) ;
- **d'une étude de perception** sur l'influence et l'action de la France au Fida (cf. annexe 1). L'objectif est de fournir un état analytique des perceptions actuelles des différents intervenants impliqués dans les activités du Fida, des parlementaires français et, le cas échéant, des pays bénéficiaires, par rapport à l'influence et l'action de la France dans le secteur agricole. Sur la base notamment des questions formulées dans l'annexe 1, les consultants devront établir une matrice de résultats et cibler les questions en fonction des publics visés.

2.6 Produits attendus et calendrier

La prestation débutera après la signature du contrat entre le consultant et le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Minefi). Le démarrage de l'étude est prévu pour avril 2011.

Une note de structuration sera préparée pour fin avril 2011 ; elle a pour objet de préciser la démarche générale de l'étude et notamment son cadre logique et méthodologique.

Un rapport provisoire sera transmis avant le 10 juin 2011 ; il préfigure le rapport final et fournit les premiers éléments de constat, d'analyse et de recommandation de l'évaluation.

Un rapport final sera transmis pour mi-juillet 2011. Ce rapport final comportera **une synthèse** d'environ 15 à 20 pages qui rappellera les objectifs de l'étude et reprendra les principales conclusions et recommandations de ce rapport. La synthèse devra pouvoir être lu indépendamment du reste du rapport.

La version validée par le comité de pilotage du rapport final constituera **le rapport final définitif** qui sera remis dans un délai d'un mois suivant la validation du rapport final à l'unité d'évaluation des activités de développement (UEAD) de la direction générale du Trésor (DG Trésor) du Minefi. Le rapport est la propriété du ministère qui seul décide de sa publication.

Il est attendu **un cadre de suivi/monitoring** de la mise en œuvre des recommandations qui pourrait être réutilisé lors de prochaines évaluations.

Un atelier de restitution sera en principe organisé au siège du Fida en fin de processus (postérieurement à la remise du rapport final définitif), à une date qui sera décidée par la DG Trésor.

Étape	Fév. 2011	Mar. 2011	Avr. 2011	Mai 2011	Juin 2011	Juil. 2011	Aout 2011	Sept. 2011	Oct. 2011
Validation des termes de référence									
Sélection des consultants et lancement de l'étude									
Analyse documentaire, entretiens Remise de la note de structuration									
Mission sur le terrain (siège)									
Remise rapport provisoire									
Remise rapport final									
Remise rapport final définitif									
Atelier de restitution au siège du Fida									

2.7 Comité de pilotage et équipe d'évaluation

L'évaluation est placée sous la responsabilité d'un comité de pilotage. Ce comité est composé de représentants des ministères et agences concernés ainsi que de personnalités extérieures compétentes. Le comité définit et valide les termes de référence (TDR) de l'étude, procède au choix du candidat, assure le suivi de son travail et valide la diffusion finale. Il se réunira au moins quatre fois entre la sélection des candidats et la dernière réunion de présentation du rapport final.

Le secrétariat du comité est assuré par l'unité d'évaluation des activités de développement de la DG Trésor.

Conformément aux normes du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques pour évaluation de qualité, les travaux des consultants seront appréciés par le comité de pilotage selon la grille figurant en annexe 2.

Annexe 1 : Étude de perception

Objectif : cette étude devra fournir un état analytique des perceptions actuelles des différents intervenants impliqués dans les activités du Fida et, le cas échéant, des pays bénéficiaires, par rapport à l'influence et l'action de la France dans le secteur agricole.

Échantillon : l'étude de perception pourra être menée auprès des intervenants impliqués dans les activités du Fida, tels que le management et l'équipe du Fida, les administrateurs des pays membres, une sélection des ambassades et des agences de l'AFD dans une vingtaine de pays en développement d'intervention du Fida et les parlementaires français.

Mandat des consultants:

- élaborer la méthodologie d'étude (champ de l'étude, échantillon des personnes, méthode de collecte, critères d'évaluation, plan d'analyse et d'utilisation des résultats et budget).
- faire l'inventaire précis des destinataires de l'étude.
- mener l'étude: entretiens afin de recenser et analyser les perceptions de l'action de la France.
- exploiter les résultats (sous forme d'une matrice) et fournir à la France des éléments de réflexion quant à sa stratégie à l'égard du Fida.

Questions indicatives :

Influence et visibilité de la France :

- Dans quelle mesure la France a-t-elle exercé une influence sur les stratégies et orientations globales du Fida, ainsi que dans les secteurs/thématiques prioritaires pour la France ?
- Quels sont les domaines où l'expertise française est reconnue ? Comment le Fida la mobilise-t-elle pour ses programmes ? Avec quel degré de satisfaction ?
- Quelle est la capacité de la France à mobiliser politiquement/financièrement les autres bailleurs autour de ses priorités ?
- Dans quelle mesure les interventions de la France au sein du Fida (points de vue exprimés au conseil d'administration) sont-elles pertinentes/cohérentes à l'égard des principes de la Déclaration de Paris ?
- Dans quelle mesure les priorités françaises sont-elles connues au sein du Fida ? (visibilité)
- L'usage de la langue française est-il répandu au sein de l'institution ? Sa promotion est-elle assurée ?
- Perceptions relatives aux points suivants : Dans quelle mesure la France recourt-elle au financement de fonds fiduciaires/à l'assistance technique ? Dans quelle mesure le savoir-faire français est-il présent au Fida ?

Annexe 2 : Grille d'appréciation des travaux des consultants

1. Justification, buts et objectifs de l'évaluation	--	-	=	+	++
Le rapport indique pourquoi et pour qui l'évaluation est entreprise, et pourquoi à ce moment-là. Le but de l'évaluation est conforme à l'apprentissage et à la redevabilité, et les objectifs définissent ce que l'évaluation se propose d'atteindre.					
2. Le champ de l'évaluation	--	-	=	+	++
Le domaine d'étude est clairement déterminé (problèmes abordés, financements, durée, types d'intervention, couverture géographique, groupes cibles...). Le rapport d'évaluation analyse la logique d'intervention et établit les constatations à différents niveaux (intrants, activités, résultats et impacts). Les critères du Cad sont appliqués. Les critères non utilisés sont explicités ainsi que d'autres critères éventuellement introduits. Les questions évaluatives sont clairement renseignées.					
3. Contexte	--	-	=	+	++
La politique du donateur et celle du partenaire sont exposées, ainsi que leurs objectifs et stratégies respectives. Les éléments du contexte sur le plan institutionnel et socio-politique sont présentés, ainsi que les modalités d'intervention.					
4. Méthodologie	--	-	=	+	++
Le rapport décrit les méthodes d'évaluation appliquées, le processus adopté, en démontrant leur validité et leur crédibilité. Les choix sont justifiés et les limites ou défauts éventuels sont explicités. Les différentes parties prenantes sont impliquées dans l'évaluation. Le rapport indique les modalités de choix des protagonistes et de leur participation. Les critères de sélection d'un échantillon sont présentés et justifiés.					
5. Sources d'information	--	-	=	+	++
Le rapport expose dans le détail les sources d'information utilisées et assure leur validité par un croisement des données et l'application de méthodes variées. Les personnes interviewées et les documents consultés sont cités dans le rapport, en respectant les aspects de confidentialité.					
6. Indépendance	--	-	=	+	++
Le rapport confirme l'indépendance des évaluateurs en mentionnant ouvertement les éventuels conflits d'intérêts. L'équipe d'évaluateurs, établie de manière équilibrée (genre et consultants locaux), et disposant d'experts de qualifications diverses, confirme qu'elle a pu travailler librement et sans interférences, en ayant eu accès à toutes les informations pertinentes et disponibles.					
7. Éthique	--	-	=	+	++
L'évaluation assure une démarche attentive au bien être des participants, menée de manière intègre, respectueuse de l'anonymat et de la confidentialité. Les membres de l'équipe ont été en mesure de se dissocier de certains jugements ou recommandations. Les désaccords sont présentés.					
8. Garantie de la qualité	--	-	=	+	++
Les diverses parties prenantes ont eu l'occasion de se prononcer et de commenter les constats, jugements et recommandations. Le contrôle qualité est effectué tout au long de la démarche d'évaluation.					
9. Pertinence des résultats de l'évaluation	--	-	=	+	++
Les constatations et les enseignements tirés sont pertinents au regard des objectifs de l'évaluation. Tout décalage étant expliqué. L'évaluation est conduite dans les limites de temps et de budget prévus au départ.					
10. Exhaustivité	--	-	=	+	++
Le rapport d'évaluation traite de toutes les questions posées. Il comporte une synthèse. Les conclusions, recommandations et enseignements tirés sont exposés de manière logique, clairement et sont étayés par des constatations et des analyses, présentées de manière logique.					

TRÉSOR

DIRECTION GÉNÉRALE

Unité d'Évaluation des Activités de Développement

Télédoc 552 - 139, rue de Bercy
75572 Paris Cédex 12

www.tresor.economie.gouv.fr/evaluation-des-activites-de-developpement

Janvier 2015