

SYNTHÈSE



*Évaluation du partenariat de la France
avec le Fonds international de développement agricole
(FIDA).*



TRÉSOR
DIRECTION GÉNÉRALE

TRÉSOR

DIRECTION GÉNÉRALE

ÉVALUATION DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT 2017

Sommaire

Avant-propos	7
Partie 1. Évaluation du partenariat de la France avec le fonds international de développement agricole	9
1. Synthèse	10
2. Executive summary	21
Partie 2. Réponse aux recommandations	33
Partie 3. Composition du groupe de référence de l'évaluation	39

Avertissement

Les évaluations publiées par le ministère de l'Economie et des Finances 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 économiques 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

En introduisant, le 17 novembre 2017, à l'Assemblée nationale, la réunion de restitution de l'évaluation du partenariat de la France avec le Fonds international de développement agricole (FIDA), M. Gilbert HOUNGBO, président du FIDA, a rappelé que la France et l'organisation qu'il dirige avaient une même volonté de mettre fin à la pauvreté et une convergence de vues sur les moyens pour y parvenir, tout en soulignant la grande spécialisation du fonds dans l'aide au développement de l'agriculture.

Après une évaluation réalisée en 2011 et portant sur la période 2004-2010 (6^e, 7^e et 8^e reconstitutions du fonds), la direction générale du Trésor a commandité une nouvelle étude dont le champ temporel a couvert les années 2013-2017 soit la 9^e reconstitution du FIDA (FIDA 9) et le début de la 10^e (FIDA 10). Elle a été réalisée, suite à une mise en concurrence, par le cabinet Ernst & Young (EY).

Les travaux évaluatifs concluent à la pertinence et la cohérence d'un partenariat qui s'appuie sur des priorités communes tant sur le plan thématique (promotion de l'agriculture familiale et de la sécurité alimentaire, prise en compte des enjeux de nutrition, de climat et de genre) que géographique (pays à faible revenu et Etats fragiles, en particulier d'Afrique sub-saharienne). A cela on peut ajouter que le FIDA, troisième bailleur multilatéral en matière de développement agricole après la Banque mondiale et l'Union européenne, intervient auprès des populations les plus vulnérables et dans les zones les plus reculées où les bailleurs sont moins nombreux à financer des actions de développement, s'investit dans des projets de longue durée et le fait avec une expertise dont la spécificité et le caractère très pointu sont reconnus.

On peut toutefois regretter que la complémentarité des actions du FIDA avec l'aide bilatérale de la France ne soit pas suffisamment exploitée et que, jusqu'ici, la possibilité de combiner des financements du FIDA avec les instruments de l'aide française susceptibles de mettre en œuvre des projets agricoles n'ait été que peu utilisée. Il en est de même de la complémentarité des actions du FIDA avec celles de la Banque africaine de développement.

Une meilleure association des acteurs français de la recherche en matière de développement agricole au partenariat avec le FIDA serait également un axe important d'amélioration. Elle est souhaitée par la France qui vient de montrer sa volonté de poursuivre activement ce partenariat en maintenant sa contribution de base lors de la 11^e reconstitution à hauteur de FIDA 10 (46,6 millions de dollars) et en accordant au fonds un prêt très concessionnel de 50 millions d'euros, ce qui replacera la France parmi les dix premiers financeurs du fonds.

Hervé LEJEUNE

Inspecteur général de l'agriculture
Président du groupe de référence de l'évaluation

Partie 1

ÉVALUATION DU PARTENARIAT DE LA FRANCE AVEC LE FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

SYNTHÈSE EN FRANÇAIS ET EN ANGLAIS

Évaluation réalisée par Ernst & Young et Associés
pour la direction générale du Trésor

Rapport remis en octobre 2017

Équipe d'évaluation :

Marie Brunagel, directrice associée

Christina Castella, directrice de mission

Jérémie None, consultant senior

Jean Koechlin, expert externe

Emile-Robert Perrin, expert externe



1. Synthèse

Mandat de l'évaluation

La direction générale du Trésor (DG Trésor) du ministère de l'Economie et des Finances a confié au cabinet EY la réalisation d'une **évaluation indépendante rétrospective du partenariat de la France avec le Fonds international de développement agricole (FIDA)**. Lancée dans une double logique d'apprentissage et de redevabilité, cette évaluation a été menée de manière concomitante aux négociations pour la 11^e reconstitution du Fonds ou FIDA11 (période 2018-2020).

Les objectifs fixés pour l'étude étaient de :

- réaliser un bilan du partenariat entre le FIDA et la France de 2013 au printemps 2017 ;
- porter un jugement évaluatif clair et impartial sur ce partenariat fondé principalement sur des critères de pertinence, de cohérence, d'efficacité, d'impact et de durabilité ;
- formuler des préconisations à court terme dans le cadre des négociations pour la reconstitution du FIDA11, ainsi que de manière plus structurelle pour améliorer et optimiser ce partenariat.

Pour cela, une **démarche structurée autour de trois étapes** a été déployée entre janvier et septembre 2017 incluant : une phase de lancement et de cadrage, une phase de collecte de données – notamment avec des entretiens à et depuis Paris, au siège du FIDA à Rome, des missions dans trois pays récipiendaires (Côte d'Ivoire, Kenya et Madagascar), une enquête de perception et des éclairages comparatifs provenant d'autres pays partenaires du FIDA (Allemagne et Royaume-Uni) – et une phase d'analyse et de jugement.

Synopsis des travaux de collecte réalisés

 REVUE DOCUMENTAIRE	 ENTRETIENS A/DEPUIS PARIS	 ENTRETIENS A ROME	 MISSIONS DANS TROIS PAYS	 ENQUETE DE PERCEPTION	 ECLAIRAGES COMPARATIFS
Analyse de documents de contexte sur le FIDA et le partenariat	21 Personnes interrogées	30 personnes interrogées	66 personnes interrogées	32 répondants de 26 pays ciblés	10 personnes interrogées du Royaume-Uni et d'Allemagne

Contexte et bilan

Le Fonds international de développement agricole

Le Fonds international de développement agricole (FIDA) a été créé en 1977, dans le sillage de la Conférence mondiale de l'alimentation organisée en 1974, en réponse à la demande d'un fonds international pour appuyer des projets de développement économique ciblés et innovants à destination des populations rurales les plus pauvres et pour apporter des solutions aux crises alimentaires du début des années 1970.

Basé à Rome, centre névralgique des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, le FIDA fait partie des trois institutions onusiennes romaines (dites les « trois Romaines ») aux côtés de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture-OAA/FAO (dont le mandat recouvre les activités de production intellectuelle et normative) et du Programme alimentaire mondial-PAM (centré sur l'aide alimentaire d'urgence à destination des réfugiés et des victimes de situations de crise). Pour sa part, le FIDA est doté d'un mandat considéré comme inédit au sein de la communauté des bailleurs, axé sur **l'éradication de la pauvreté et de la faim dans les zones rurales des pays en développement. Le FIDA est aussi doté d'un double statut: institution spécialisée des Nations unies et institution financière internationale (IFI).**

Le modèle financier du FIDA est proche de celui des institutions financières internationales, mais n'étant pas une banque, il ne dispose pas de capital en tant que tel. Les ressources du Fonds proviennent de **ressources propres, issues des contributions volontaires de base des Etats membres sous forme de dons dans le cadre de reconstitutions triennales**¹, des produits des placements, et des remboursements de prêts par les pays bénéficiaires. Le Fonds a recueilli des contributions en hausse constante depuis 1997 (4^e reconstitution du fonds ou FIDA 4) jusqu'à 2015 (FIDA 9). En léger repli par rapport à FIDA 9 (1,4 milliard de dollars), les contributions engagées s'élèvent à 1,1 milliard de dollars pour FIDA 10 (2016-2018).

Le FIDA a fait l'objet **d'évolutions récentes notables depuis 2013** :

- La définition **d'une nouvelle stratégie pour 2016-2025**, qui renforce en particulier son engagement en faveur de l'intégration des enjeux climatiques dans ses opérations ;
- La diversification progressive de **ses ressources au moyen d'emprunts souverains**. Face aux difficultés financières à l'échelle mondiale et pour maintenir son niveau d'engagement dans les pays, le FIDA a engagé des réflexions lors de la neuvième reconstitution de ses ressources (FIDA 9) pour faire évoluer son modèle financier.

Déjà en 2010, il avait bénéficié d'une première expérience de gestion de ressources empruntées lors de la création du Fonds fiduciaire du mécanisme de cofinancement espagnol pour la sécurité alimentaire (prêt de 285,5 millions d'euros de l'Etat espagnol assorti d'un don de 14,5 millions d'euros). En 2014, un premier accord d'emprunt avait été signé avec la KfW, la banque publique allemande de développement, débouchant sur un prêt de 400 millions d'euros utilisé pour mettre en œuvre le programme de prêts et de dons du Fonds sous FIDA 9 et FIDA 10. Ces expériences ont conduit le FIDA à se doter d'une stratégie d'emprunt globale, le « Cadre d'emprunt souverain » (ou strategic borrowing framework - SBF), approuvé par le Conseil d'administration en avril 2015. Dans le cadre du SBF, le FIDA a approuvé un accord d'emprunt auprès de l'Agence française de développement (AFD), signé en mars 2017, en vue d'emprunter 200 millions d'euros sur une période de deux ans.

- **Des réformes internes mises en œuvre** pour accroître l'efficacité et l'efficacités du Fonds, conduites dans le sillage du Programme de changement et de réforme en 2009. Elles se sont

¹ - Tous les trois ans, une conférence de reconstitution de ses ressources, assortie d'un programme de travail, est organisée.

concrétisées par divers changements (alignement du budget sur les objectifs stratégiques, création d'un Département des opérations financières, création de nouveaux services²...) et une refonte du modèle opérationnel du FIDA via davantage de supervision directe et de présence dans les pays.

Pour prolonger ces efforts, le FIDA 9 (2013-2015) a mené plusieurs chantiers, certains d'entre eux étant aujourd'hui poursuivis par le FIDA 10 (2016-2018), comme le développement d'une culture de l'évaluation de l'impact des programmes financés (méthodologie parachevée en 2015), la diffusion des savoirs, ou encore la décentralisation progressive des opérations du Fonds³.

Dans ce contexte, le FIDA a approuvé, en 2015, un **montant record de 1,3 milliard de dollars de prêts concessionnels et de dons**. De 1978 à fin 2016, ses opérations ont représenté 17,5 milliards de dollars sous la forme de prêts concessionnels et de dons accordés aux Etats et alloués ensuite aux bénéficiaires finaux.

Bilan du partenariat sur la période 2013-2017

La France soutient le FIDA depuis sa création, motivée par son mandat unique axé sur la lutte contre la pauvreté dans les zones rurales, régions souvent délaissées par les autres institutions, et par le partage de priorités thématiques et géographiques. Via son partenariat, la France souhaite contribuer au développement des pays prioritaires de l'aide française en matière d'agriculture. Cet objectif englobe **deux aspects** : le partenariat de la France avec le FIDA doit permettre, d'une part, d'augmenter l'impact de l'aide sur le développement des pays récipiendaires et, d'autre part, de manière sous-jacente, de promouvoir et rendre visibles une expertise et une vision française en matière de développement agricole. **Quatre objectifs spécifiques** doivent contribuer à cet objectif stratégique. Il s'agit pour la France via le FIDA de : (i) mobiliser un vecteur d'acheminement de l'aide qui soit performant ; (ii) orienter l'aide vers les priorités géographiques de l'aide française ; (iii) permettre une visibilité et une influence de la France sur des sujets en lien avec ses priorités sectorielles et thématiques ; (iv) maximiser l'impact par rapport au seul canal bilatéral.

Bénéficiaire d'une bonne image au FIDA, la France s'appuie dans une large mesure sur le volet institutionnel pour animer son partenariat avec le Fonds

Dotée de 3 % des droits de vote au total et de 6,1 % au sein de la liste A⁴ à la date de la présente synthèse, la représentation institutionnelle de la France au FIDA prend forme traditionnellement dans sa participation aux organes directeurs, ainsi qu'aux comités et aux groupes de travail du Fonds.

Dans ce cadre, la voix française est audible et appréciée au sein du Conseil d'administration et du Comité d'évaluation. La contribution intellectuelle de la France est également positivement perçue à Rome au sein de la Haute direction et parmi les Directeurs de division du Fonds. La France est particulièrement reconnue au FIDA pour la qualité de son expertise et la complémentarité de ses compétences, alliant connaissance des enjeux du développement, des problématiques agricoles et des aspects liés au financement de l'aide, ainsi que de l'évolution interne du modèle financier du Fonds.

Plus largement, la France bénéficie d'une bonne image au FIDA, héritée de son statut de partenaire historique depuis 1978 et d'une conjoncture favorable, marquée au début de l'année 2017 par la signature du prêt souverain de l'AFD et par l'élection à la présidence du Fonds du candidat soutenu par la France.

² - Comme par exemple la Division environnement et climat, le Département de la stratégie et de la gestion des savoirs, et le Bureau des partenariats et de la mobilisation des ressources.

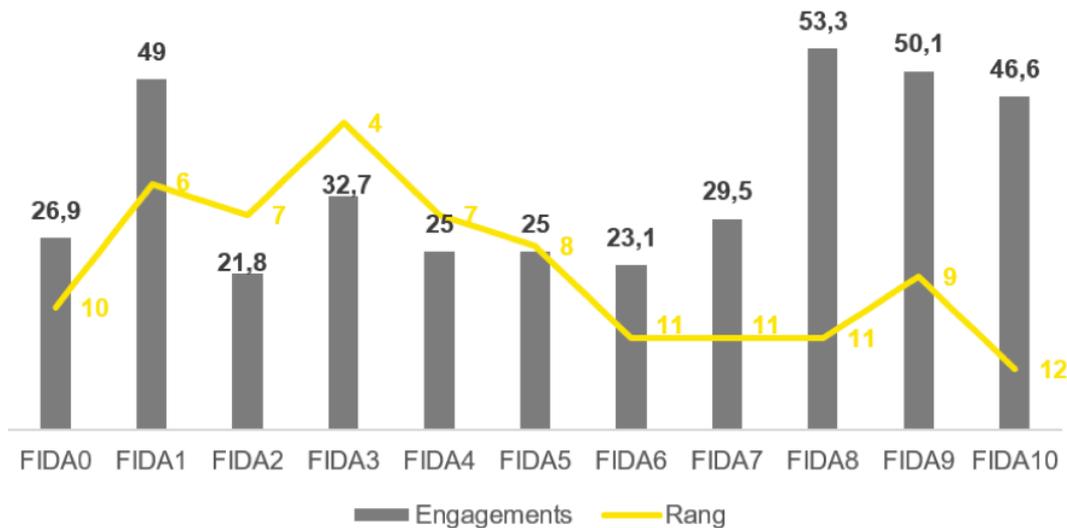
³ - L'objectif à l'horizon 2025 est que 70% des projets financés soient desservis par un bureau de pays.

⁴ - La gouvernance du FIDA est fondée sur un système de listes : la liste A comprend 25 Etats-membres de l'OCDE, la liste B rassemble 12 Etats donateurs ou bénéficiaires membres de l'OPEP et la liste C regroupe 139 pays bénéficiaires en développement ou émergents.

Plus nuancé, le bilan du partenariat financier de la France avec le FIDA a été rehaussé dernièrement grâce au prêt souverain accordé par l'AFD.

La France est **un contributeur financier historique du FIDA**. Depuis les premières opérations du Fonds en 1978 jusqu'à sa 10^e reconstitution pour la période 2016-2018, la France a contribué au FIDA pour un total de **383,1 millions de dollars**, ce qui la place au 9^e rang des contributeurs avec 4,7 % des contributions totales du Fonds.

Contributions (en millions de dollars) et rang de la France par reconstitution



La contribution de la France au FIDA présente cependant une baisse relative au fil des reconstitutions. Après avoir été un contributeur majeur dans les années quatre-vingt-dix (4^e place sous FIDA 3), la place de la France a régressé pour se stabiliser entre le 9^e et le 12^e rang depuis FIDA 6. Sa contribution au FIDA 10 (46,6 millions de dollars, soit 35 millions d'euros) la place en-deçà du Top 10, ce qui revêt une importance symbolique. La France se situe au douzième rang désormais derrière la Chine; elle se place aussi derrière la Norvège et la Suisse, même si les écarts de contribution avec les deux pays sont très réduits.

Ce relatif retrait de la France parmi les principaux contributeurs au Fonds est contrebalancé par **son récent soutien financier au titre du Cadre d'emprunt souverain (SBF)**. L'accord d'emprunt de 200 millions d'euros sur 2 ans, signé en mars 2017 entre le FIDA et l'AFD, a fortement rehaussé le rôle de partenaire financier de la France et fait d'elle le premier Etat membre à accorder un prêt souverain aux termes du SBF. Il s'agit d'un jalon important dans la stratégie de diversification des sources de financement du Fonds et dans l'évolution de son architecture financière, marquée auparavant par d'autres évolutions (incluant le premier accord d'emprunt signé avec la KfW en 2014).

Le partenariat opérationnel est important depuis les sièges, mais faible voire inexistant sur le terrain.

Le partenariat opérationnel se traduit par la mobilisation d'une série d'acteurs institutionnels (au premier plan desquels l'AFD) et non institutionnels français en contact avec le FIDA, instituts de recherche, organisations non-gouvernementales (ONG) et entreprises notamment.

Ce partenariat est important depuis les sièges, et se reflète, entre autres, dans le dialogue entre le FIDA et l'AFD formalisé par le renouvellement du protocole d'accord en 2017, ainsi que par une présence française relativement élevée (4^e pays le mieux représenté avec 31 agents sur un total de 547 en mars 2017) parmi le personnel du FIDA. Néanmoins, cette présence est limitée dans la haute

direction avec un seul directeur sur 27 haut-fonctionnaires, tandis qu'une politique interne du FIDA ne permet pas, à la date de l'évaluation, de dépasser le seuil de deux agents mis à disposition par pays partenaire. La langue française et la francophonie constituent d'autres vecteurs d'influence efficaces au FIDA.

À l'inverse du siège, les relations sont, sauf exception, **faibles voire inexistantes sur le terrain avec une quasi-absence de contacts bilatéraux** (rencontres, échanges...) entre le FIDA et les acteurs français, quel que soit le pays et que la France y intervienne ou non dans le domaine agricole. Ni le FIDA, ni les acteurs français ne semblent solliciter activement ce dialogue. La relation opérationnelle se limite ainsi le plus souvent sur le terrain à un dialogue (d'intensité variable) au sein des groupes de coordination des bailleurs.

Malgré un petit nombre de projets conjoints (six dont quatre co-financements) avec le FIDA, la France est, en valeur, **un co-financier important du FIDA** (le deuxième bilatéral en montant cumulé sur la période 1978-2016 avec 119,9 millions de dollars), surtout sur FIDA 10 où elle a enregistré une forte progression grâce à une opération conjointe à Cuba conclue en 2016 et matérialisée par un prêt de 25 millions d'euros de l'AFD.

Les exemples de **coopération avec des acteurs non institutionnels** sont, enfin, peu nombreux et présentent un caractère ponctuel. Par exemple, l'accord de coopération signé entre l'IAVFF/Agreenium⁵ et le FIDA en février 2014 pour permettre l'organisation d'échanges scientifiques et l'envoi de stagiaires étudiants au Fonds semble faiblement décliné dans la pratique. Les ONG soulignent la difficulté de travailler avec le FIDA en raison de la lourdeur des procédures administratives gérées depuis Rome et de l'approche conventionnelle des projets FIDA qui permettent peu d'adaptation au cours des projets. Le recours à des consultants français est variable d'une région à l'autre et leur visibilité au sein du dispositif français de coopération est limitée.

Principales conclusions de l'évaluation

Pertinence et cohérence du partenariat

Le partenariat France-FIDA est aligné sur les priorités de l'aide française en matière agricole.

La France ne dispose pas, pour son partenariat avec le FIDA, d'un **cadre stratégique global et formalisé**, à l'image de l'accord-cadre conclu entre l'Allemagne et le Fonds. Son action auprès du FIDA est guidée actuellement par une superposition de documents (et de notes internes) provenant de différentes sources et censés s'enrichir, parmi lesquels le protocole d'accord AFD-FIDA qui constitue l'une des pierres angulaires du partenariat opérationnel.

Le partenariat France-FIDA s'inscrit, cependant, parfaitement en cohérence avec les documents plus généraux guidant la stratégie française en matière de développement agricole et dans les IFI qui, sans y faire spécifiquement référence, confirment la pertinence du Fonds pour mettre en œuvre certaines des priorités françaises. Parmi ces documents figurent notamment le cadre général de la politique française de la coopération au développement (le Document-cadre de coopération au développement-DCCD de 2011, la loi du 7 juillet 2014, les comptes rendus des Comités interministériels de la coopération internationale et du développement-CICID) et la Stratégie française pour l'aide multilatérale 2017-2021.

Au-delà de ces orientations générales, la France a décliné une stratégie dédiée à l'agriculture dans son ensemble via des feuilles de route élaborées par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) sur diverses thématiques (nutrition, etc.). L'AFD a, pour sa part, élaboré un Cadre d'intervention sectoriel (CIS) Sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne, qui sera actualisé courant 2019.

5 - L'Institut Agronomique, Vétérinaire et Forestier Français, regroupant les principales institutions françaises de recherche et recherche-développement.

Dans ce contexte, si elle ne dispose pas d'un document stratégique unique recensant ses priorités auprès du FIDA, la France y défend des objectifs et des positions qui **sont en adéquation avec les priorités françaises de développement** ; ces priorités sont à la fois thématiques d'une part, au travers de la promotion de l'agriculture familiale, de la sécurité alimentaire, et de la prise en compte des enjeux de nutrition, de climat et de genre, et géographiques d'autre part, en privilégiant les pays à faible revenu et les Etats fragiles, en particulier en Afrique sub-saharienne.

La multiplicité des priorités affichées par la France en l'absence de lignes directrices partagées avec les différents acteurs du partenariat ne lui permet, cependant, pas toujours de se démarquer des autres pays membres du Fonds. Pour leur part, si l'Allemagne et le Royaume-Uni relaient des priorités identiques à celles de la France (sécurité alimentaire, nutrition, genre), ces deux pays mettent, en même temps, l'accent sur des sujets spécifiques pour lesquels ils sont reconnus, comme les chaînes de valeur, l'innovation et les infrastructures agricoles dans le cas de l'Allemagne et le soutien à l'adaptation au changement climatique dans le cas du Royaume-Uni.

D'autres pays se distinguent aussi par des positions plus marquées que la France, dans le cadre des discussions sur la stratégie de mobilisation des ressources, en particulier le recours à l'emprunt sur les marchés de capitaux. Par exemple, les Pays-Bas y sont très favorables, tandis que les pays nordiques y sont réticents. La France prône une voie intermédiaire en préconisant d'avancer progressivement. Cette position mesurée et constructive apparaît particulièrement pertinente.

Le FIDA est doté d'un mandat ciblé, pertinent et source d'avantages, mais qui interroge aussi son modèle de développement.

Le FIDA est le **troisième bailleur multilatéral en matière de développement agricole** (12,5 % de l'aide agricole multilatérale sur la période 2010-2015 d'après l'OCDE) concurrencé par d'autres acteurs parmi lesquels la Banque mondiale (premier bailleur, 43,6 % du total), l'Union européenne - UE (deuxième bailleur, 23,9 %), mais aussi les banques régionales de développement comme la Banque asiatique de développement (quatrième position, 6,4 %) et la Banque africaine de développement (cinquième place, 5,1 %).

Il est doté d'un mandat ciblé, source **d'avantages comparatifs clairs**, à l'image de son expertise sectorielle pointue spécifique, de son dynamisme, de sa flexibilité et de sa capacité à innover à la fois pour faire progresser son fonctionnement et sa gestion interne et pour s'adapter aux besoins des populations des zones géographiques reculées.

Ce mandat restreint est, cependant, également objet **de faiblesses** qui interrogent son modèle de développement ; le FIDA bénéficie, en effet, d'une notoriété et d'une visibilité moindres. Le caractère ciblé de ses interventions et son manque de moyens sur le terrain ne lui permettent pas d'avoir une vision macroéconomique des politiques à promouvoir au niveau des pays ; de fait, le FIDA n'est pas en mesure de jouer le rôle d'animation d'un dialogue politique que certains acteurs (parmi ceux rencontrés côté français) attendent de lui sur le terrain.

Les discussions sur l'avenir de ce modèle opposent les partisans d'une croissance et d'une diversification des ressources et activités (vers l'utilisation de prêts moins concessionnels) aux tenants d'un (re)centrage sur l'aide-projet dans les pays les plus pauvres. À ce titre, l'évaluation considère comme pertinente la position française consistant à inciter le FIDA à conserver sa spécificité et le caractère ciblé de son intervention, sans exclure pour autant une croissance prudente de ses engagements. L'évaluation souligne, cependant, la nécessité de formuler des attentes cohérentes et réalistes vis-à-vis du FIDA.

Des complémentarités existent avec les autres formes d'aide bilatérale et multilatérale mais elles restent sous-exploitées.

Le FIDA présente des spécificités par rapport aux autres canaux de l'aide française en matière agricole, et certaines s'inscrivent en complémentarité avec les autres formes d'aide bilatérale et multilatérale.

Par rapport aux autres institutions multilatérales de développement, le FIDA se distingue par une approche micro-projets et par des financements de long terme – reconnus comme nécessaires dans les projets de développement agricole et rural – localisés dans des zones éloignées où peu de bailleurs sont présents; il présente aussi des avantages spécifiques associés à son double statut d'IFI et d'organisation onusienne, en particulier la possibilité de synergies renforcées avec d'autres institutions des Nations unies (l'OAA/FAO et le PAM au premier plan).

Par rapport au canal bilatéral, le FIDA présente un positionnement plus marqué sur le volet « adaptation » au changement climatique (là où l'AFD investit davantage le volet « atténuation »), tandis qu'il dispose de davantage de moyens pour les missions d'identification que l'AFD.

Qu'elle soit recherchée ou non, l'articulation avec l'aide bilatérale française est constatée à plusieurs degrés, sur les plans opérationnel, financier, thématique, ou bien encore géographique : **le FIDA permet à la France d'avoir une présence dans des pays, y compris certains prioritaires de l'aide française, où l'AFD n'est pas présente ou n'intervient pas ou peu dans le domaine agricole** (en particulier en Asie centrale et orientale et dans certains pays de l'Afrique subsaharienne). Par ailleurs, le FIDA est l'institution dont les approches et les modalités d'intervention sont les plus proches de celles de l'AFD (en comparaison notamment de la Banque mondiale ou de la Banque africaine de développement-BAfD) et est potentiellement porteur d'affaires pour l'Agence (discussions en cours en Colombie, Angola et Tanzanie).

Cette complémentarité avec l'aide bilatérale est, toutefois, sous-exploitée. Par exemple, les financements du FIDA n'ont pas été jusqu'ici (ou faiblement) combinés avec des instruments de l'aide française susceptibles de mettre en œuvre des projets agricoles. À titre d'illustration, il n'y a pas eu combinaison des interventions du FIDA avec le Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences (FEXTE), outil pour financer des programmes de coopération technique dans les pays à revenu intermédiaire (PRI), afin de nourrir le dialogue sur les politiques publiques, tout en valorisant les savoir-faire français.

De la même manière, des complémentarités existent avec l'aide multilatérale de la France, en particulier via le canal de la **Banque africaine de développement-BAfD. Toutefois, les relations du FIDA avec la BAfD ont donné des résultats contrastés à ce stade**, du fait notamment de différences de culture institutionnelle, de modalités opérationnelles et de procédures internes. En 2016, les deux parties ont lancé un processus de revitalisation de leur partenariat.

Efficacité du partenariat

Le dispositif français de représentation au Fonds constitue un atout singulier de la France bien qu'il soit améliorable.

La France fait bénéficier le FIDA de la complémentarité des expertises de ses représentants en mobilisant, outre la représentation officielle de la Direction générale du Trésor et du Service économique régional, la Représentation Permanente de la France auprès des institutions onusiennes à Rome.

Même si elle n'est pas formalisée, la répartition des tâches entre les deux missions, qui s'est établie progressivement dans la pratique, est adéquate. D'un côté, le représentant du Trésor se rend au Conseil d'administration pour traiter les sujets financiers, participe au Groupe de travail sur le système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) et occasionnellement comme observateur au Comité d'audit. De l'autre, le Représentant permanent adjoint suit les sujets stratégiques au Conseil d'administration et se rend au Comité d'évaluation. Des bonnes pratiques ont été développées avec notamment une réunion bimensuelle à la Représentation permanente pour échanger sur les différents sujets du FIDA. Au-delà des organes directeurs, un dialogue à haut niveau a lieu plus épisodiquement, comme cela a été le cas entre le Président du FIDA et le ministre de l'Agriculture (par exemple à la

Fondation Agropolis à Montpellier, tribune conjointe⁶ écrite lors de la COP21), le ministre des Finances (à l'Assemblée annuelle et aux réunions de printemps du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale en avril 2017), ou le Directeur général de l'AFD (lors de la signature du protocole d'accord en mars 2017).

Ce dispositif constitue (et est perçu comme) un atout singulier de la France en raison de la pluralité des interlocuteurs issus de ces institutions qui apportent chacun des idées et des compétences complémentaires. Il reste, cependant, améliorabile pour accroître sa lisibilité, clarifier les rôles de chacun et le rendre plus inclusif et participatif.

Le pilotage en administration centrale est, lui aussi, perfectible pour renforcer sa dimension participative notamment en associant plus régulièrement le ministère de l'Agriculture et l'AFD. Enfin, le partenariat n'est pas piloté sur le terrain : il ne donne pas lieu à une communication structurée ou à des réunions de coordination entre acteurs du réseau français à l'étranger.

Les leviers d'influence français sont efficaces au siège, mais peu portés vers la coopération opérationnelle et les acteurs de terrain.

En ligne avec l'absence d'un cadre global et formalisé définissant les priorités du partenariat France-FIDA, la capacité d'influence de la France au FIDA est le fruit de l'action des différents acteurs impliqués plutôt que le résultat d'une stratégie d'influence prédéfinie. Il en résulte, surtout sur le terrain, la tentation pour chaque acteur (qu'il soit institutionnel ou non institutionnel), d'adopter sa propre démarche de contact vis-à-vis du FIDA, sans qu'il y ait une articulation de ces différents leviers et sans orientation autour de priorités françaises bien définies.

En dépit de ces limites, la France recourt, de fait, à des leviers d'influence pertinents pour faire valoir ses positions au FIDA : la qualité de la représentation institutionnelle à Rome et le bon niveau de présence française au sein du Fonds constituent des vecteurs efficaces pour faire passer des idées françaises au FIDA. Bien que la mesure de l'influence soit complexe en environnement multilatéral, **le partenariat a ainsi permis de faire progresser les priorités françaises au Fonds depuis FIDA 9 sur plusieurs aspects**, notamment l'évolution du modèle financier du Fonds, les enjeux climatiques, le processus de décentralisation des activités du Fonds, ou bien encore le soutien aux pays à faible revenu et aux États fragiles.

L'accent mis sur la qualité de ces contributions humaines apportée au siège sur des sujets d'ordre stratégique ne masque cependant pas **la faiblesse des leviers d'influence de terrain et de mise en œuvre de projets**. Peu de leviers sont mobilisés pour développer le partenariat dans les pays d'intervention, malgré les intentions répétées, dans les protocoles d'accord conclus entre le FIDA et l'AFD, de développer des collaborations opérationnelles. Ce constat limite de fait la capacité à impulser la concrétisation sur le terrain des priorités défendues en administration centrale.

Le partenariat France-FIDA a contribué à soutenir efficacement les priorités géographiques et thématiques françaises.

Le Fonds constitue un **vecteur judicieux pour soutenir efficacement les priorités géographiques** (Afrique sub-saharienne, pays à faible revenu, pays prioritaires de l'aide française) **et thématiques** (notamment les enjeux climatiques) de la France.

Sur le plan géographique, les données disponibles relatives aux interventions du FIDA au cours des dernières années confirment une orientation claire en faveur des pays à faible revenu (60 % des financements du FIDA en 2015), qui profite logiquement en priorité, quoique de manière seulement relative, **à l'Afrique subsaharienne** (43 % des financements de FIDA 9, soit sur la période 2013-2015). Dans le

⁶ - Source: *Huffington Post - Food security must be a top priority for the Paris Cop.*

cadre de la redéfinition du Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP), le FIDA s'oriente vers un renforcement de son appui à ces pays, notamment **d'Afrique subsaharienne, en concordance avec les priorités géographiques françaises**. Par ailleurs, d'après les données du Comité d'aide au Développement (CAD) de l'OCDE, le FIDA est **le deuxième bailleur agricole dans les 17 pays prioritaires de l'aide française au développement** (derrière la Banque mondiale).

Sur le plan thématique, le FIDA a revu sa stratégie, avec un nouveau cadre stratégique 2016-2025, pour opérer une **mise au diapason avec les enjeux de l'agenda 2030. Cette mobilisation du FIDA dans le contexte du Programme 2030 coïncide avec l'engagement de la France** pour adapter sa politique de développement et de solidarité internationale à l'Agenda 2030.

Par ailleurs, le Fonds a accentué son engagement en faveur de **l'intégration des enjeux climatiques dans ses opérations**. Précurseur de l'intégration de la sensibilité climat dans ses actions, il a donné un élan fort à cette thématique sous FIDA 9, via notamment le Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne (ASAP). Il s'est aussi fixé l'objectif d'intégrer systématiquement, d'ici 2018, cette dimension dans la totalité des opérations financées et pilotées, tout en actant le lancement d'une deuxième phase du programme ASAP pour la période 2017-2025 et en formulant un plan en 10 points pour sa mise en œuvre.

Le FIDA est une institution relativement performante qui a engagé plusieurs chantiers appuyés par la France.

Le FIDA a engagé plusieurs **travaux et réflexions portant sur l'évolution de son modèle financier qui coïncident avec les positions françaises** et qui ont bénéficié jusqu'ici d'un appui fort de la France, comme en témoigne notamment le prêt souverain de l'AFD.

Sur le volet financement, la France encourage le FIDA à diversifier sa base de ressources, en explorant des options, comme les prêts concessionnels des partenaires (CPL) et les emprunts sur les marchés de capitaux, tout en préconisant d'avancer progressivement dans cette dernière voie.

Sur le volet de l'emploi des ressources, le FIDA poursuit ses réflexions pour améliorer la formule du système d'allocation fondé sur la performance, ayant notamment pris en considération la vulnérabilité, critère promu par la France. De même, le Fonds s'oriente vers une différenciation de ses niveaux de concessionnalité en fonction du revenu des pays bénéficiaires, là aussi une position défendue par la France, attachée en particulier aux situations des pays très fragilisés.

Encouragée par la France et d'autres Etats membres, **la coordination entre les trois Romaines (FAO, PAM, FIDA) tend à mieux se structurer** (document de travail conjoint pour réaliser le Programme 2030) mais demeure inégale et insuffisamment développée sur le terrain.

Enfin, la France accompagne le **processus de décentralisation du FIDA**. Ses recommandations ont été suivies par le Fonds qui a présenté, en 2016, un plan de décentralisation institutionnelle incluant trois modèles de bureaux de pays dont celui des plateformes infrarégionales, une position défendue par la France, attachée à l'efficacité du processus de décentralisation.

Plus largement, **le FIDA est une institution qui a été jugée performante pendant FIDA 9, par son bureau indépendant d'évaluation**. 80 % des projets ont été considérés au minimum plutôt satisfaisants et la contribution du FIDA à la réduction de la pauvreté a été estimée positive. Depuis FIDA 9, des évaluations indépendantes externes, au premier rang desquelles celles du MOPAN⁷ (une nouvelle étude sur le FIDA est en cours) et du service de coopération au développement britannique - DfID en 2013, ont mis exergue **des points forts et des axes d'amélioration du FIDA**.

Parmi les points positifs se détachent notamment le mandat unique du FIDA sur lequel s'appuie son cadre stratégique, sa gestion axée sur les résultats, sa fiabilité comme partenaire des pays en

7 - Multilateral Organisation Assessment Network (MOPAN) ou Réseau de mesure de la performance des organisations multilatérales.

développement, sa capacité à intégrer les thèmes convergents (genre, environnement, nutrition, sécurité alimentaire), ou bien encore la transparence de son SAFF.

Parmi les axes d'amélioration, il ne réalise pas systématiquement une évaluation externe (à mi-parcours ou en fin de programme) de ses stratégies pays et projets. Des progrès restent aussi à accomplir pour assurer une meilleure gestion des contrats et marchés au niveau institutionnel, pour renforcer sa présence dans les pays, pour accroître sa capacité à proposer des solutions innovantes, ou pour améliorer sa performance en matière de décaissement (les résultats sur ce volet n'ont pas atteint les objectifs fixés durant FIDA 9). Cette amélioration semble envisageable dans un contexte de décentralisation croissante. Il conviendra qu'elle ne se fasse pas au détriment de la qualité de l'aide.

Impact et durabilité du partenariat

Le FIDA favorise le développement de nombreux pays et populations.

Depuis sa création, le FIDA a permis d'appuyer 1 013 programmes et projets en partenariat avec 123 gouvernements bénéficiaires. Son action a profité in fine à 459 millions de personnes (soit 14 % de la population rurale mondiale) qui ont eu les moyens de produire davantage de denrées vivrières, de mieux gérer leurs terres, d'acquérir de nouvelles compétences, de démarrer des petites activités économiques, de constituer des organisations solides et de faire entendre leurs voix lors de la prise des décisions les concernant.

D'après ses données, il aurait touché près de 113 millions de personnes en 2015 (3,4 % de la population rurale mondiale) parmi les populations rurales pauvres et les petits exploitants, un chiffre au-delà de la cible établie par FIDA 9 (90 millions). Il fait aussi état d'autres contributions au bénéfice des populations rurales, par exemple en matière d'amélioration de l'inclusion financière, d'accroissement de la superficie agricole utile ayant bénéficié de pratiques de gestions améliorées ou de hausse de revenu.

Ces résultats sont, toutefois, à relativiser et à mettre en regard de l'étendue des besoins de développement à l'échelle mondiale. Ils doivent aussi tenir compte de tous les **enjeux et débats associés à la question de l'impact de l'aide au développement des pays pauvres et aux obstacles méthodologiques** pour le démontrer qui dépassent le seul cadre du FIDA. À cet égard, le FIDA s'est progressivement doté sous FIDA 9 puis FIDA 10 d'un cadre de mesure des résultats et d'un système d'indicateurs en vue de renforcer et de démontrer plus clairement l'impact et l'utilisation optimale de ses ressources.

Même si le FIDA n'est pas un vecteur naturel sur le terrain pour promouvoir l'expertise française, des projets soulignent sa capacité à accroître l'effet de retour pour la France.

Le FIDA ne constitue pas généralement, sur le terrain, un vecteur naturel pour faire passer des idées ou promouvoir une expertise française. Il est un acteur moins visible que d'autres, doté de moyens humains limités, et reste, du fait de sa spécialisation sectorielle, un acteur avec lequel les occasions de rencontres sont moins fréquentes.

Toutefois, qu'elle soit recherchée ou non, l'articulation du FIDA avec l'aide bilatérale française, sur un plan thématique et géographique, est de nature à **maximiser les impacts sur les pays en développement et à accroître l'effet de retour pour la France**, comme l'attestent des exemples de collaboration.

Parmi eux, figurent la **Plateforme pour la gestion des risques agricoles (PARM)**, le **programme d'appui aux organisations paysannes africaines (PAOPA)**, ou le **co-financement à Cuba**.

Impulsé à l'initiative de la présidence française du G20 en 2011 et mis en œuvre en 2013, le **PARM**, qu'héberge le FIDA, est un partenariat multi-bailleurs qui vise à renforcer les capacités des gouvernements et partenaires privés des pays en développement africains. D'une durée de quatre ans, doté d'un

financement de 6 millions d'euros (dont 2 millions d'euros provenant de l'AFD), ce projet est **l'unique plateforme holistique pour traiter la gestion des risques agricoles en Afrique**. Il a permis, à stade, la conduite de cinq études d'évaluation des risques et d'ateliers nationaux, avec plusieurs réalisations en Ouganda.

Autre initiative commune, le **PAOPA** aide les organisations paysannes africaines à devenir plus stables, performantes et redevables. Après une phase pilote portant sur la période 2009-2012 marquée par le renforcement institutionnel de 55 organisations paysannes nationales dans 39 pays et la création de l'Organisation paysanne panafricaine, la **phase principale (2013-2017)** vise à consolider la structuration des organisations paysannes africaines et à transposer à une plus grande échelle les activités du programme et le public touché. Le FIDA la supervise et la cofinance. L'Union européenne (15 millions d'euros), l'AFD (1 million d'euros) et la coopération suisse fournissent des financements par son intermédiaire. Le FERT développe aussi de nouveaux outils afin que les organisations paysannes nationales offrent des services appropriés à leurs membres les plus défavorisés.

Cette phase principale a permis d'entrevoir plusieurs résultats, en lien direct ou indirect avec l'appui de la France, notamment un élargissement de la couverture géographique (inclusion désormais de l'Afrique du Nord) et des cibles (68 organisations paysannes dans 49 pays), ou bien encore des progrès en termes de production et de productivité des activités relevant de la composante 3 (fournitures de services économiques) ciblées par le financement AFD.,

Enfin, **le cofinancement avec le FIDA à Cuba (prêt de l'AFD pour le financement du projet PRODEGAN en appui à la relance des filières bovines) a permis à l'AFD de débiter ses opérations dans ce pays**, au moment où la France intensifie ses relations avec Cuba et où l'Agence développe de manière croissante ses activités en Amérique latine et Caraïbes.

Recommandations

A. Promouvoir et défendre les positions françaises lors de la 11^e reconstitution du FIDA (FIDA 11)

- Réaffirmer la place et l'importance du FIDA en tant que partenaire multilatéral de la France en matière d'agriculture, en maintenant a minima le niveau de la contribution de la France au FIDA dans le cadre des négociations pour FIDA11
- Accompagner le FIDA dans la clarification de son modèle financier et la mise en œuvre de son processus de diversification progressive de ses ressources
- Soutenir le FIDA dans sa prise en compte systématique de priorités thématiques et d'enjeux de performance promus par la France

B. Améliorer et optimiser le partenariat de la France avec le FIDA

- Renforcer la présence et l'influence françaises au FIDA
- Renforcer la communication sur le FIDA et son partenariat avec la France
- Renforcer les collaborations opérationnelles, en particulier sur le terrain
- Améliorer le fonctionnement et la lisibilité du dispositif de pilotage

2. Executive summary

Mandate of the evaluation

The Directorate General of the Treasury (French Treasury) of the Ministry of Economy and Finance commissioned the consulting firm EY to conduct a **retrospective independent evaluation of France's partnership with the International Fund for Agricultural Development (IFAD)**. Launched with a dual objective of learning and accountability, this evaluation was conducted at the same time as the IFAD 11 (2018-2020 period) replenishment negotiations.

The objectives set for the study were:

- To take stock of the partnership between IFAD and France from 2013 to spring 2017;
- To develop clear and impartial evaluative judgments concerning this partnership based mainly on the criteria of relevance, coherence, effectiveness, impact and sustainability; and
- To formulate short-term recommendations in the context of the IFAD 11 replenishment negotiations, as well as more strategic recommendations aimed at improving and optimizing this partnership.

To this end, a **three-step evaluation process** was rolled out between January and September 2017, including: a conception and scoping phase, a data collection phase - including interviews in and from Paris, at IFAD headquarters in Rome, field missions in three recipient countries (Ivory Coast, Kenya and Madagascar), a survey and comparative insights from other IFAD partner countries (Germany and the United Kingdom) - and a final analysis and judgment phase.

Synopsis of the collected works

 DOCUMENT REVIEW	 INTERVIEWS AT / FROM PARIS	 INTERVIEWS IN ROME	 MISSIONS IN THREE RECIPIENT COUNTRIES	 PERCEPTION SURVEY	 COMPARATIVE INSIGHTS
Analysis of background documents on IFAD and the partnership	21 Interviewed people	30 Interviewed people	66 Interviewed people	32 Respondents from 26 target countries	10 Interviewed people from United Kingdom and Germany

Context and assessment of the partnership

The International Fund for Agricultural Development

The International Fund for Agricultural Development (IFAD) was established in 1977 in the wake of the World Food Conference organized in 1974. The Fund was created to meet the need for an international fund to support targeted and innovative economic development projects in developing countries benefiting the poorest rural populations, and to provide solutions to the food crises of the early 1970s.

Based in Rome, center for the United Nations' (UN) activities in the domain of food and agriculture, IFAD is one of three UN institutions headquartered in the city (known as the «Three Romans») alongside the United Nations Food and Agriculture Organization-FAO (whose mandate includes intellectual production and normative activities) and the World Food Program-WFP (focused on emergency food aid for refugees and crisis victims). For its part, IFAD has an unprecedented mandate within the donor community, **focused on eradicating poverty and hunger in rural areas of developing countries. IFAD also has a dual status as a UN specialized institution and an international financial institution (IFI).**

IFAD's financial model is close to that of other IFIs, but as IFAD is not a bank, it does not have capital as such. The resources of the Fund come from **own resources derived from the basic voluntary contributions of its Member States in the form of triennial replenishment grants**¹, investment income, and income from the servicing of loans by beneficiary countries. Triennial contributions to the Fund increased steadily from 1997 (IFAD 4) to 2015 (IFAD 9). Slightly down compared to IFAD 9 (\$ 1.4 billion), pledged contributions amount to \$ 1.1 billion for IFAD 10 (2016-2018).

IFAD has undergone **significant changes since 2013**, in particular:

- The definition of a **new strategic framework for 2016-2025**, which reinforces its commitment to integrate climate issues into its operations;
- Progressive diversification of **its resources through sovereign borrowing**. In the face of global financial difficulties and to maintain its level of engagement in countries, IFAD initiated reflections during the Ninth Replenishment (IFAD 9) to change its financial model.

Already in 2010, it had benefited from a first experience with borrowed resource management during the creation of the Spanish Food Security Co-financing Facility Trust Fund (a loan of 285.5 million euros from the Spanish State with a donation of 14.5 million euros). In 2014, a first loan agreement was signed with KfW, the German Public Development Bank, resulting in a loan of 400 million euros used to implement the IFAD 9 loan and grant program under IFAD 9 and IFAD 10. These experiences led IFAD to adopt a global borrowing strategy, the «Sovereign Borrowing Framework» (SBF), approved by the Board of Directors in April 2015. Since adopting the SBF, IFAD has approved a loan agreement with the French Development Agency (AFD), signed in March 2017, to borrow 200 million euros over a two-year period.

- **Internal reforms implemented** to increase the efficiency and effectiveness of the Fund, carried out in the wake of the Agenda for Change and Reform in 2009. This agenda has resulted in various changes (alignment of the budget with the strategic objectives, creation of a Financial Operations Department, creation of new services²...) and a redesign of its business model through more direct supervision and presence at the country level.

To extend these efforts, IFAD 9 (2013-2015) has led several projects, some of which are now being pursued by IFAD 10 (2016-2018), such as the development of a culture of impact evaluation

1 - A replenishment conference with a program of work is organized every three years.

2 - For example, the Environment and Climate Change Division, the Strategy and Knowledge Management Department, and the Partnerships and Resource Mobilization Office.

of funded programs (methodology completed in 2015), the dissemination of knowledge, or the gradual decentralization of operations³.

In this context, IFAD approved in 2015 **a record amount of 1.3 billion dollars in concessional loans and grants**. From 1978 to the end of 2016, its operations amounted to 17.5 billion dollars in the form of concessional loans and grants to States, which were then allocated to final recipients.

Partnership review over the period 2013-2017

France has supported IFAD since its creation, driven by its unique mandate to fight poverty in rural areas, regions often neglected by other institutions, and by its shared thematic and geographical priorities. Through its partnership, France seeks to contribute to the development of its priority partner countries. This objective encompasses two aspects: the French partnership with IFAD should make possible, on the one hand, to increase the impact of aid on the development of recipient countries and, on the other hand, to promote and make visible the French expertise and vision in agricultural development. Four specific objectives contribute to this overarching strategic objective. The partnership with IFAD should enable France: (i) to mobilize a powerful aid delivery vehicle; (ii) to direct aid towards the geographical priorities of French aid; (iii) to underlie the visibility and influence of France on topics related to its sectoral and thematic priorities; and (iv) to maximize the impact of its aid compared to the bilateral channel alone.

Benefiting from a strong reputation at IFAD, France relies to a large extent on the institutional pillar to animate its partnership with the Fund.

With 3% of the voting rights and 6.1% within the list A⁴ at the date of this evaluation, the institutional representation of France at IFAD has traditionally consisted of its participation in governing bodies and working groups or committees of the Fund.

In this context, the French voice is audible and appreciated within the Board of Directors and the Evaluation Committee of IFAD. The intellectual contribution of France is also positively perceived in Rome amongst the Executive Management Team and at the level of Directors of Division. France is particularly recognized for the quality of its expertise and the complementarity of its skills, combining knowledge of development issues, agricultural issues and aspects related to the financing of aid and the internal evolution of the financial model of the Fund.

More broadly, France enjoys a strong reputation within IFAD, anchored by its status as a historic partner since 1978, and boosted by recent developments, notably the signature in 2017 of the sovereign loan with the AFD and the election of the French-backed candidate to the presidency of the Fund.

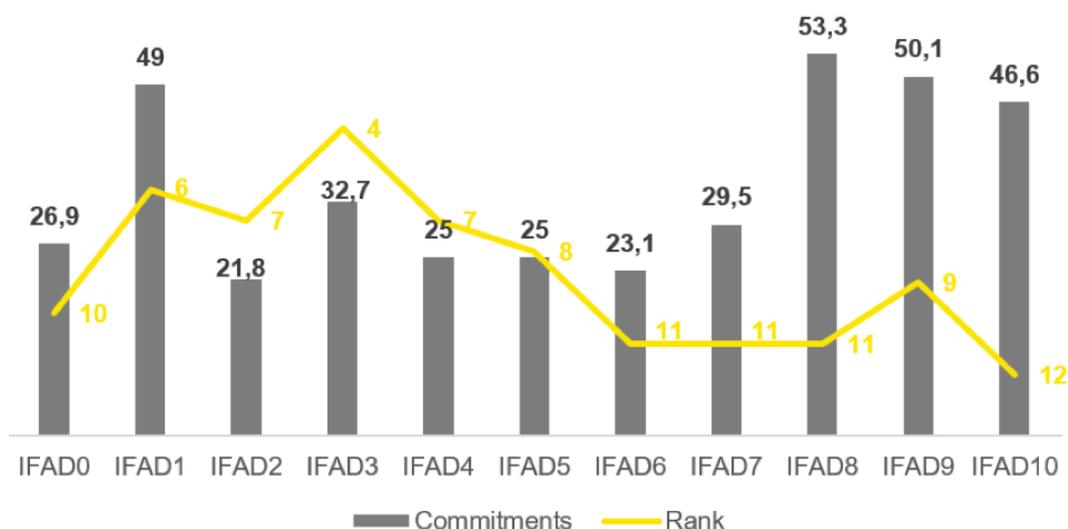
More nuanced, the balance of the financial partnership with IFAD has been enhanced lately thanks to the sovereign loan signed with the AFD.

France is an **historic financial contributor to IFAD**. Since the first operations of the Fund in 1978 up until its Tenth Replenishment covering the period 2016-2018, France contributed a total of 383.1 million dollars to IFAD, which places it in ninth position in terms of largest cumulative contributions with 4.7% of the total contributions to the Fund.

3 - The target by 2025 is for 70% of funded projects to be served by a country office.

4 - The governance of IFAD is based on a list system : list A includes 25 members countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), list B brings together 12 members states (donors or beneficiaries) of the Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) and list C includes 139 developing and emerging beneficiaries countries.

Contributions (millions of dollars) and France's rank by replenishment



However, the French contribution to IFAD has declined in relative terms over the course of the different replenishments. After having been a major contributor in the 1990s (fourth largest contributor under IFAD 3), the rank of France declined before remaining stable between ninth and twelfth since IFAD 6. Its contribution to IFAD 10 (46.6 million dollars, or 35 million euros) did not allow it a spot in the top 10, which is of symbolic importance. France currently ranks twelfth behind China. It also ranks behind Norway and Switzerland, although the differences in contribution with these two countries are very small.

This withdrawal of France from the main contributors to the Fund has been offset by **its recent financial support under the Sovereign Borrowing Framework (SBF)**. The two-year, 200 million euro loan agreement signed in March 2017 between IFAD and AFD has greatly enhanced the role of France as a financial partner and made it the first Member State to grant a sovereign loan under the SBF. This is an important milestone in the context of the strategy of the Fund to diversify its sources of funding, and of the evolution of its financial model, which was previously marked by other experiences (including the first loan agreement signed with KfW in 2014).

The operational partnership is important from the headquarters, but weak or non-existent in the field.

France's operational partnership with IFAD includes cooperation between IFAD and French institutional actors (first and foremost the AFD), as well as non-institutional (research institutes, non-governmental organizations (NGOs) and companies in particular).

This partnership is well developed with IFAD headquarters and includes in particular a continuous dialogue between IFAD and AFD, formalized by the renewal of the Memorandum of Understanding (MoU) in 2017 and by a relatively important French presence within the organization (fourth largest nationality with 31 agents out of a total of 547 IFAD staff in March 2017). However, this presence remains limited within the ranks of senior management with only one director out of 27 senior officials. Moreover an internal IFAD policy does not allow, at the time of the evaluation, to exceed the threshold of two seconded experts by partner country. The French language and the Francophonie are other effective vectors of French influence in IFAD.

Nevertheless, the operational partnership is, with few exceptions, **weak or non-existent in the field with almost no bilateral contacts** (meetings, exchanges ...) between IFAD and French actors across all countries including those where France is active in the agriculture development field. Neither IFAD nor

the French actors seem to be actively seeking this dialogue. The operational relationship is thus most often limited to dialogue (of varying intensity) within donor coordination groups.

Despite a small number of joint projects (six overall, of which four were co-financed) with IFAD, France is a **major co-financier of IFAD** in terms of the value of these operations. France ranks second amongst bilateral donors with a cumulated amount of 119.9 million dollars over the period 1978-2016. The partnership was particularly strong during IFAD 10, thanks to a joint operation in Cuba concluded in 2016 and materialized by a loan of 25 million euros from AFD.

Examples of **cooperation with non-institutional actors** are few in number and punctual. For instance, the cooperation agreement signed between IAVFF/Agreenium⁵ and IFAD in February 2014 to allow the organization of scientific exchanges and the sending of student trainees to the Fund appears to be little used in practice. NGOs stress the difficulty of working with IFAD due to cumbersome administrative procedures managed from Rome and the conventional approach of IFAD projects, which allows for little adaptation during the project. The use of French consultants varies by region and their visibility within the French cooperation system is limited.

Main findings of the evaluation

Relevance and coherence of the partnership

The French partnership with IFAD is aligned with the priorities of French aid in the agricultural sector.

France does not have a **formalized and comprehensive strategic framework** for its partnership with IFAD, such as the framework agreement between Germany and the Fund. Its partnership with IFAD is currently guided by a patchwork of different documents (and internal memos) from various sources, including the AFD-IFAD MoU, which is one of the cornerstones of the operational partnership.

The partnership is, however, perfectly coherent with the more general documents guiding the French strategy for agricultural development and use of the multilateral system which, without referring specifically to it by name, confirms the relevance of the Fund for implementing French priorities. These documents include, in particular, the general framework for French development cooperation policy (the Framework Document for Development Cooperation-DCCD adopted in 2011, the Law of 7 July 2014, the reports of the Interdepartmental Committees for International Cooperation and Development-CICID) and the French strategy for multilateral aid 2017-2021.

Beyond these general guidelines, France has developed a specific strategy addressing agriculture as a whole via roadmaps developed by the Ministry of Europe and Foreign Affairs (MEAE) on various themes (nutrition, etc.). The AFD has also drawn up a sectoral intervention framework (CIS) for food security in sub-Saharan Africa, which will be updated in 2019.

Even if it does not have a single strategic document identifying its priorities for its partnership with IFAD, France defends objectives and positions that **are in line with French development priorities**; these priorities are both thematic, such as the promotion of family farming, food security, nutrition, climate and gender, and geographic, such as the focus on low-income countries and fragile states, particularly in sub-Saharan Africa.

The multiplicity of priorities pursued by France in the absence of shared guidelines with the various stakeholders participating in the partnership does not allow it, however, to always stand out from the other member countries of the Fund. In contrast, while Germany and the United Kingdom share the same

⁵ - The French Agronomic, Veterinary and Forestry Institute brings together the main French research and research and development institutions.

priorities as France (food security, nutrition, gender), they also focus on specific subjects for which they are recognized, such as value chains, innovation and agricultural infrastructure in the case of Germany and support for climate change adaptation in the case of the United Kingdom.

Other countries can be noted for their more pronounced positions concerning the resource mobilization strategy, in particular the borrowing from capital markets. For example, the Netherlands supports this strategy, while the Nordic countries are reluctant. France defends the middle ground by advocating for a gradual approach to change. This measured and constructive position appears particularly relevant.

IFAD has a relevant targeted mandate that brings benefits, but also questions its development model.

IFAD is the **third largest multilateral donor in the field of agricultural development**, with 12.5% of the total multilateral agricultural assistance over the period 2010-2015 according to the OECD. It works in a competitive environment alongside other actors, including the World Bank (the largest donor with 43.6% of the total), the European Union - EU (the second largest donor with 23.9%), but also regional development banks such as the Asian Development Bank (fourth position with 6.4%) and the African Development Bank (fifth place with 5.1%).

IFAD has a focused mandate, which is **the source of clear comparative advantages**, reflecting its in-depth sectoral expertise, dynamism, flexibility and ability to innovate both to improve its operations and internal management, and to adapt to the needs of populations in remote geographical areas.

This limited mandate is, however, also the source of **some weaknesses** that can question its development model. Specifically, IFAD has less visibility than other multilateral donors. The targeted nature of its mandate and interventions and its lack of resources on the ground do not allow for an overarching vision of the policies to be promoted at the country level; indeed, IFAD is unable to play (alone) the role of facilitator of the political dialogue on the ground that some actors (among those met on the French side) expect from it.

Discussions on the future of this model pit against one another the proponents of growth and diversification of resources and activities (towards the use of less concessional loans) and proponents of (re) centering on project aid in the poorest countries. In this respect, the evaluation considers as relevant the French position of encouraging IFAD to maintain its specificity and the targeted nature of its intervention, without precluding the cautious growth of its commitments. The evaluation emphasizes, however, the need to formulate coherent and realistic expectations for IFAD.

Complementarities exist with other forms of bilateral and multilateral aid but remain under-exploited.

IFAD has specificities compared to the other channels for French agricultural aid, some of which can be seen as complementary with other forms of bilateral and multilateral aid.

Compared to other multilateral development institutions, IFAD is distinguished by a micro-project approach and long-term financing - recognized as necessary in agricultural and rural development projects - located in remote areas where few donors are present. It also has specific advantages associated with its dual status as an IFI and UN organization, notably the possibility for enhanced synergies with other UN agencies (FAO and WFP in particular).

Compared with the bilateral channel, IFAD has a stronger focus on the «adaptation» aspect of climate change (whereas the AFD is investing more in the «mitigation» aspect). It also has more resources than the AFD for prospective field work.

Whether sought or not, articulation with French bilateral aid is noted at several levels, including the operational, financial, thematic or even geographic level: **IFAD allows France to have a presence in countries, including some considered as a priority for French aid, where AFD is not present**

or has little to no activity in the agricultural field (in particular in Central and Eastern Asia and in some countries of sub-Saharan Africa). In addition, the approaches and modalities of intervention of IFAD are similar to those used by the AFD (in comparison with the World Bank or the African Development Bank-AfDB) and IFAD is a potential business originator for the AFD (ongoing discussions in Colombia, Angola and Tanzania).

This complementarity with bilateral aid is, however, underutilized. For example, IFAD financing has not so far been (or to a very limited extent) combined with French aid instruments that could implement agricultural projects. For instance, there was no combination of IFAD's interventions with the Technical Expertise and Exchange of Experience Fund (FEXTE), a financial tool for financing technical cooperation programs in middle-income countries to foster dialogue on public policies, while enhancing French expertise.

Finally, complementarities exist with the use made by France of other multilateral channels, in particular **the AfDB. However, the relationship between IFAD and the AfDB has yielded mixed results at this stage**, due in part to differences in institutional culture, operational modalities and internal procedures. In 2016, both parties launched a process to revitalize their partnership.

Effectiveness of the partnership

The French system of representation in the Fund is a singular asset although it could be enhanced.

France brings to IFAD the complementary expertise of its representatives by mobilizing, in addition to the official representation of the General Directorate of the Treasury and the Regional Economic Service, the Permanent Representation of France to the three UN Rome-based institutions.

Even if it is not formalized, the division of tasks between the two missions, which has been informally developed over time, is adequate. The Treasury representative takes part in the Board of Directors to deal with financial matters, in the Performance Based Allocation System (PBAS) Working Group, and occasionally attends the Audit Committee as an observer. The Deputy Permanent Representative follows the strategic topics in the Board of Directors and attends the Evaluation Committee. Good practices between them were developed including a bi-monthly meeting at the Permanent Representation to discuss various IFAD-related issues.

Beyond the governing bodies, a **high-level dialogue takes place on a more *ad hoc* basis**, as it was the case between the President of IFAD and the French Minister of Agriculture (for example at the Agropolis Foundation in Montpellier or via a joint forum⁶ written during the COP21), the Minister of Finance (at the Annual Assembly and Spring Meetings of the International Monetary Fund and the World Bank in April 2017), or the Director General of AFD (at the signing of the Memorandum of Understanding in March 2017).

This system of representation is (and is perceived as) a unique asset of France because of the plurality of interlocutors, each of whom brings perspective, ideas and complementary skills. However, some margin for improvement can be noted, particularly in terms of increasing the clarity of this system, clarifying the roles of each actor and making it more inclusive and participatory.

The orchestration of these different actors by the central administration could also be improved by strengthening its participatory dimension, for example through a stronger partnership with the Ministry of Agriculture and the AFD. Furthermore the partnership is not adequately 'driven' on the ground; there are neither structured communication between actors of the French network abroad nor coordination meetings.

⁶ - Source: *Huffington Post - Food security must be a top priority for the Paris Cop.*

The levers of French influence are effective at headquarters, but are not being used to support operational cooperation in the field.

Reflecting the absence of a global and formalized framework defining the priorities of the French partnership with IFAD, the influence of the former on the latter is the result of the independent action of the various actors involved rather than the result of a predefined influence strategy. The result is, especially in the field, a temptation for each actor to adopt their own approach to cooperation with IFAD, without any articulation with the different levers of influence and without orientation around well-defined French priorities.

Despite these limitations, France is nonetheless using relevant levers of influence to promote its positions within IFAD; the quality of its institutional representation in Rome and the good level of French presence within the Fund are effective ways to bring French ideas to IFAD. Although the measurement of influence is complex in the multilateral environment, **the partnership has helped to advance French priorities within the Fund since IFAD 9 in a number of areas**, including the evolution of the financial model, climate issues, the decentralization process, and the support for low-income countries and fragile states.

However, the quality of its human contributions at headquarters on strategic topics cannot compensate for the **weakness of the levers of influence on the ground and at project level**. Few levers are mobilized to develop the partnership in countries of intervention, despite the repeated intentions, in the MoUs concluded between IFAD and the AFD, to develop operational collaborations. This situation limits the ability of France to provide further impulse to the implementation of the priorities defended in Paris.

The partnership with IFAD has helped to effectively support French geographical and thematic priorities.

The Fund is a **useful instrument to effectively support the geographical** (sub-Saharan Africa, low-income countries, priority countries for French aid) **and thematic** (especially climate issues) **priorities of France**.

Concerning geographical priorities, available data on IFAD interventions in recent years **confirm a clear focus on low-income countries** (60% of IFAD financing in 2015), which logically benefits sub-Saharan Africa countries (43% of IFAD9 financing, i.e. over the 2013-2015 period). As part of the redefinition of the Performance Based Allocation System (PBAS), IFAD is also moving towards priority support for these countries, which are **a French priority**. Moreover, according to data from the OECD Development Assistance Committee (DAC), IFAD is **the second largest agricultural donor in the 17 priority countries of French development aid** (behind the World Bank).

At the thematic level, IFAD has revised its strategy, with a new 2016-2025 strategic framework, to **bring it into line with the challenges of the 2030 Agenda. IFAD's commitments in the context of the 2030 Agenda coincide with France's own commitment** to adapt its development and international solidarity policy in line with the 2030 Agenda.

In addition, the Fund has increased its commitment **to integrate climate issues into its operations**. As a precursor to the integration of climate sensitivity into its actions, it gave a strong impetus to this theme under IFAD 9, notably through the Adaptation Program for Smallholder Agriculture (ASAP). It has also fixed the goal of systematically integrating by 2018 this dimension into operations financed and piloted, while also initiating a second phase of the ASAP program for the period 2017-2025 and formulating a ten-point plan.

IFAD is a relatively efficient institution that has initiated several projects supported by France.

IFAD has undertaken several **studies and reflections on the evolution of its financial model**, which are in line with the French position and have so far benefited from the strong support of France, as evidenced in particular by the sovereign loan from the AFD.

On the financing side, France encourages IFAD to diversify its resources, exploring options such as concessional partner loans (CPL) and borrowing on capital markets, while advocating for a gradual increase in the latter.

On the resource use side, IFAD is continuing work towards the improvement of the formula underlying the PBAS, including the consideration of vulnerability, a criterion promoted by France. Similarly, the Fund is moving towards a differentiation of its concessionality levels according to the income of the beneficiaries, again a position defended by France, in particular with regards to fragile countries.

Encouraged by France and other Member States, **the coordination between the three UN Rome-based institutions (FAO, WFP, and IFAD) has tended to improve** (e.g. joint working document to achieve the 2030 Agenda), but remains uneven and insufficiently developed on the ground.

Finally, France is supporting the **decentralization process within IFAD**. Its recommendations were taken up by the Fund, which presented, in 2016, an institutional decentralization plan with three country office models including sub-regional platforms, an idea pushed by France with a view to ensuring the efficiency of the decentralization process.

More generally, **IFAD was assessed as being an efficient institution during IFAD 9, according to its independent evaluation office**. 80% of the projects were considered to be at least 'rather satisfactory' and IFAD's contribution to poverty reduction was assessed as positive. Since IFAD 9, independent external evaluations, most notably those of MOPAN (a new evaluation of IFAD is underway) and of the UK Department for International Development - DfID in 2013, have highlighted **strengths and areas of improvement of IFAD**.

Among the positive aspects cited, there are the unique mandate of IFAD, which underpins its strategic framework, its results-based management, its reliability as a partner of developing countries, its ability to integrate converging themes (gender, environment, nutrition, food security) and the transparency of its PBAS.

Concerning identified areas for improvement: IFAD does not systematically carry out an external evaluation (at mid-term or at the end of the program) of its country and project strategies. Progress are also needed to ensure better management of contracts and markets at the institutional level, to strengthen IFAD presence at country level, to increase its ability to propose innovative solutions, or to improve its disbursement performance (the objectives set during IFAD9 have not been achieved). This improvement seems conceivable in a context of increasing decentralization; however, it should not be at the expense of the quality of aid.

Impact and sustainability of the partnership

IFAD supports the development of many countries and populations.

Since its creation, IFAD has supported 1,013 programs and projects in partnership with 123 recipient governments. Its action has ultimately benefited 459 million people (14% of the rural population), who have been provided with the means to produce more food, better manage their land, acquire new skills, start small business activities, built strong organizations, or to make their voices heard when decisions are made that impact them.

According to its data, IFAD benefited nearly 113 million people in 2015 (3.4% of the rural population) among the rural poor and small farmers, a figure above the target set by IFAD 9 (90 million). It also reports other contributions to the benefit of rural populations, for example in terms of improving financial inclusion, increasing the agricultural land available that benefited from improved management practices or increased income.

These results should, however, be put into perspective and compared with the massive scale of development needs at the global level. They must also take into account all the **issues and debates associated with the question of the impact of development assistance on poor countries and the methodological hurdles** to demonstrate it that go beyond IFAD alone. In this regard, the Fund has progressively developed during IFAD 9 and IFAD 10 a results measurement framework and a system of indicators to strengthen and demonstrate more clearly the impact and optimal use of its resources.

Although IFAD is not a highly useful instrument to promote French expertise on the ground, projects highlight its ability to increase the return-on-investment for France.

IFAD is not generally a highly useful vehicle for conveying ideas or promoting French expertise in the field. It is a less visible actor than others, endowed with limited human resources, and it remains, because of its sectoral specialization, an actor with which contact opportunities are less frequent.

However, whether or not it is sought, the thematic and geographical articulation between IFAD and French bilateral assistance is likely to maximize **the impacts on developing countries and to increase the return-on-investment for France, as evidenced by examples of collaboration such as the Platform for Agricultural Risk Management (PARM), the Support to Farmers' Organization in Africa Programme (SFOAP), or a co-financed project in Cuba.**

Driven by the French presidency of the G20 in 2011 and launched in 2013, PARM is a multi-donor partnership hosted by IFAD aimed at strengthening the capacities of governments and private partners in African developing countries. The four-year project, with funding of 6 million euros (including 2 million euros from AFD), is the only **holistic platform for addressing agricultural risk management**. It has led to the completion of five risk assessment studies and national workshops, with several achievements in Uganda.

Another joint initiative, **SFOAP** is helping African farmers' organizations to become more stable, efficient and accountable. After a pilot phase covering the period 2009-2012, which included the institutional strengthening of 55 national farmers' organizations in 39 countries and the creation of the Pan African Farmers Organization, the main phase (2013-2017) aims to consolidate the structuring of farmers' organizations and to scale up program activities to reach a wider public. IFAD supervises and co-finances the project. The EU (15 million euros), AFD (1 million euros) and Swiss cooperation provide funding through the program. FERT (French agri-agency) is also developing new tools for national farmers' organizations to enable them to provide appropriate services to their most disadvantaged members.

This main phase of SFOAP has led to several results, directly and indirectly supported by France, in particular a widening of the geographic coverage (inclusion of North Africa) and targets (68 farmers' organizations in 49 countries) of IFAD, and even progress in terms of production and productivity of activities under component 3 (supplies of economic services) supported by AFD financing.

Finally, the **co-financed project with IFAD in Cuba (loan from AFD to finance the PRODEGAN project in support of the revival of the cattle sector) has also enabled AFD to begin its operations in that country** against the backdrop of the intensification of France relations with Cuba and more generally the Latin America and the Caribbean region.

Recommendations

A. To promote and defend French positions during the IFAD 11 replenishment

- To reaffirm the place and importance of IFAD as a priority multilateral partner for France in the field of agriculture and maintain at least the current level of French contribution to IFAD in the negotiations for IFAD11
- To accompany IFAD in clarifying its financial model and implementing its process of progressive diversification of resources
- To support IFAD in taking into account thematic priorities and performance issues promoted by France

B. To improve and optimize the partnership of France with IFAD

- To strengthen French presence and influence in IFAD
- To strengthen communication on IFAD and its partnership with France
- To strengthen operational collaboration, especially in the field
- To improve the functioning and clarity of the partnership governance

Partie 2

RÉPONSE AUX RECOMMANDATIONS

A. Promouvoir et défendre les positions françaises lors de la 11^e reconstitution du FIDA (FIDA 11)
Recommandation 1
Réaffirmer la place et l'importance du FIDA en tant que partenaire multilatéral de la France.

- 1.1. Maintenir *a minima* le niveau de la contribution de la France au FIDA dans le cadre des négociations pour FIDA11 pour rester proche du TOP 10 des contributeurs.
- 1.2. Conditionner la contribution française à la poursuite d'un dialogue stratégique, à une collaboration opérationnelle plus substantielle et à une efficacité accrue du FIDA dans le sens des priorités françaises en matière d'aide au développement.

Responsable : DG Trésor.

Conformément aux recommandations des consultants, la France a augmenté sa contribution au FIDA-11 de près de 50 % en dollars par rapport au FIDA-10.

Cette évolution de la contribution française a permis à la France de rejoindre les 10 premiers contributeurs du FIDA. Les négociations du FIDA-11 ont en effet permis à la France de faire valoir pleinement ses priorités et tout particulièrement celle en faveur des pays les plus pauvres et la lutte contre le changement climatique.

Recommandation 2
Accompagner le FIDA dans la clarification de son modèle financier et la mise en œuvre de son processus de diversification progressive de ses ressources

- 2.1. Continuer à soutenir une diversification progressive et prudente des ressources du FIDA.
- 2.2. Continuer à appuyer la mise en œuvre de ce processus de diversification.
- 2.3. Clarifier le lien existant entre les sources de financement du FIDA et leur utilisation, en appelant le Fonds à différencier les niveaux de concessionnalité en fonction du revenu des bénéficiaires

Responsable : DG Trésor

Depuis qu'elles ont été engagées lors de la 9^e reconstitution du FIDA, la France appuie les réflexions du FIDA sur la diversification progressive de ses ressources, notamment au moyen d'emprunts souverains, de prêts à des conditions très favorables auprès des partenaires. Ces réflexions se sont depuis concrétisées sous la forme d'accords d'emprunts signés avec différentes banques de développement dont l'Agence française de développement avec laquelle le FIDA a approuvé un accord en mars 2017, puis par deux prêts à des conditions très favorables annoncés lors de la 11^e reconstitution du FIDA par l'Inde et la France (à hauteur respectivement de 20 millions de dollars et de 50 millions d'euros).

En outre, la France contribue au groupe de travail créé par le FIDA sur les capacités de transition des pays à revenus intermédiaires, afin de les accompagner dans leur changement de catégorie et de les inciter à utiliser d'autres types de financement que le don. La France a également soutenu et obtenu une règle d'allocation de 90 % des ressources aux pays à faibles revenus (PFR) et à revenus intermédiaires de la tranche inférieure (PRIT).

Recommandations

Réponse de la direction générale du Trésor

Recommandation 3

Soutenir le FIDA dans sa prise en compte systématique de priorités thématiques et d'enjeux de performance promus par la France

3.1. Encourager les efforts du FIDA dans l'intégration systématique des questions de nutrition, d'égalité des sexes et de climat.

3.2. Inciter également le FIDA à s'intéresser aux questions d'atténuation, tout en l'invitant à poursuivre en priorité ses efforts en faveur de l'adaptation, notamment via un meilleur suivi du programme ASAP.

3.3. Encourager les trois Romaines à renforcer leur coordination, notamment sur le terrain et dans des instances multilatérales (G20 agricole).

3.4. Soutenir le FIDA pour qu'il améliore sa performance en matière de décaissement, notamment en donnant des avis réguliers dans le cadre du lancement de son plan d'action pour l'accélération des décaissements.

Responsables : DG Trésor et MEAE

Le FIDA s'engage, dans son cadre stratégique pour la période 2016-2025, à ce que **d'ici 2018, la totalité des opérations financées et pilotées par le FIDA intègrent systématiquement la dimension climatique, faisant ainsi du Fonds l'une des institutions financières internationales (IFI) les plus avancées en termes d'intégration des aspects climatiques.** Par le biais de son Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne (ASAP), **le FIDA continuera à promouvoir l'adoption de pratiques agricoles résilientes face au changement climatique.**

La France soutient le FIDA dans cette dynamique qui est alignée sur les priorités françaises d'aide publique au développement.

La stratégie du FIDA fait également de l'égalité femme-homme un de ses principes d'action fondamentaux. Le FIDA souhaite se positionner en tant que chef de file pour ce qui est de l'adoption de mesures novatrices visant à promouvoir l'autonomisation des femmes rurales.

La DG Trésor adhère aux recommandations formulées par les consultants sur l'importance du suivi de la performance du FIDA, notamment en termes de décaissements, et porte une attention particulière aux éléments de rapportage transmis par le fonds. La France accompagne le fonds dans ses réflexions sur l'amélioration de son système de suivi-évaluation.

35

B. Améliorer et optimiser le partenariat de la France avec le FIDA

Recommandation 4

Renforcer la présence et l'influence françaises au FIDA

4.1. Mieux identifier des profils à haut niveau et les accompagner en amont lorsque des postes stratégiques sont à pourvoir.

4.2. Echanger avec le FIDA sur d'autres possibilités de renforcement de la présence française.

4.3. Soutenir au FIDA la mobilisation d'autres vecteurs d'influence.

Responsables : MEAE (principalement), AFD et DG Trésor (sur certains volets)

La France souhaite valoriser l'expertise française au sein du FIDA. Dans cette optique, les fiches de postes ouverts au FIDA sont largement diffusées par la Délégation des fonctionnaires internationaux du MEAE et font l'objet d'échanges entre les ministères concernés.

La France s'attache à soutenir les candidatures de qualité d'agents français lorsque des postes s'ouvrent. Ainsi, un Français a récemment été nommé à l'un des trois postes de directeur géographique au FIDA.

Au-delà du placement sur des postes ouverts, la France a conscience de l'importance du positionnement en amont de candidats français qui disposent de l'expertise nécessaire mais également d'une bonne connaissance de l'institution du FIDA. A ce titre, il lui paraît tout aussi important d'alimenter un vivier de jeunes Français, à des postes intermédiaires, pour que ceux-ci puissent construire leur carrière au FIDA et être ensuite promus en interne à des postes à responsabilités.

La recommandation concernant le financement par la France de postes de volontaires des Nations unies a déjà été prise en compte. Le MEAE financera, pour la première fois en 2018, un poste de jeune professionnel associé au sein du FIDA, permettant ainsi l'intégration de cette organisation par un jeune expert français.

La DG Trésor partage les recommandations des consultants quant à la faible présence du français sur les pages des bureaux locaux du Fonds alors qu'il compte de nombreux pays membres francophones. La DG Trésor va alerter le FIDA via la coordinatrice France au FIDA sur ce constat et travailler à la diffusion de contenus en français.

Recommandations

Réponse de la direction générale du Trésor

Recommandation 5

Renforcer la communication sur le FIDA et son partenariat avec la France

- 5.1. Elaborer et diffuser largement une fiche commune sur le partenariat co-élaborée avec le FIDA.
- 5.2. Favoriser une diffusion régulière d'informations sur les activités du FIDA.
- 5.3. Encourager et épauler le FIDA à renforcer sa visibilité.
- 5.4. Promouvoir le rôle du FIDA au niveau multilatéral.

Responsables : DG Trésor et MEAE.

Conformément aux recommandations de l'évaluation, une fiche commune a été réalisée et diffusée sur le site Internet du FIDA (<https://www.ifad.org/web/knowledge/publication/asset/39478255>)

Afin d'améliorer la diffusion d'informations sur les activités du FIDA et d'en renforcer la visibilité auprès des partenaires de la DG Trésor, des brèves pourraient être rédigées sur cette organisation dans le bulletin d'information trimestriel « Objectif Développement » créé par la DG Trésor en 2016.

Ce bulletin rassemble les actualités des institutions multilatérales de développement avec des articles rédigés par les représentants français auprès de ces institutions, ainsi que les contacts et les liens utiles (ex : portail des appels d'offres de chaque institution). Les représentants français au FIDA pourraient utiliser ce bulletin comme un moyen de faire valoir l'expertise du Fonds et de rendre visible ses activités et son actualité.

Afin d'améliorer la diffusion de l'information, ce bulletin d'information trimestriel pourrait être envoyé aux services économiques.

La France a par ailleurs organisé en novembre 2017 la réunion de restitution de cette évaluation au Parlement français, en présence d'experts du développement agricole de toutes origines : ministères, ONG, journalistes, parlementaires, etc.

La France partage le constat des consultants sur la forte valeur ajoutée du FIDA dans le système des organisations multilatérales, du fait de son positionnement géographique (le FIDA intervient dans des zones reculées où peu de bailleurs mènent des actions de développement) et de son expertise pointue et spécifique. Elle fait un plaidoyer régulier auprès des autres pays membres du FIDA pour rappeler et promouvoir l'importance du rôle de ce fonds en matière de développement, notamment dans les pays vulnérables.

La France promeut la participation du FIDA dans les différentes enceintes internationales en lien avec la sécurité alimentaire, notamment au Comité mondial de la sécurité alimentaire et a réitéré cette position à l'occasion de la COP21.

Par ailleurs, afin d'améliorer les capacités de financement du FIDA et de permettre des effets de levier, la France encourage le FIDA à mettre en place des projets cofinancés avec d'autres bailleurs de fonds.

Recommandations	Réponse de la direction générale du Trésor
<p>Recommandation 6 Renforcer les collaborations opérationnelles, en particulier sur le terrain</p> <p>6.1. Accroître le dialogue France-FIDA sur le terrain et inciter les partenaires techniques financiers (PTF) à associer davantage le FIDA à leurs réunions de coordination.</p> <p>6.2. Renforcer la complémentarité entre le FIDA et l'aide bilatérale française.</p> <p><i>Responsables : AFD, DG Trésor et MEAE</i></p>	<p>L'AFD et le FIDA disposent depuis 2006 d'un accord de coopération renouvelé en 2012. Ce partenariat s'est fortement intensifié ces dernières années. L'accord-cadre entre l'AFD et le FIDA porte sur des thématiques relatives au financement des agriculteurs, au renforcement des organisations paysannes ou aux relations entre agriculture et environnement. Outre la réalisation d'études conjointes, cet accord a notamment permis de développer des projets de cofinancements (ex.: la Plateforme pour la gestion des risques agricoles - PARM).</p> <p>L'accord d'emprunt signé entre le FIDA et l'AFD en mars 2017 (voir recommandation n°2) constitue également une avancée en termes de renforcement du partenariat opérationnel entre la France et le FIDA, ainsi que de complémentarité des canaux bilatéral et multilatéral.</p> <p>Ces évolutions vont dans le sens des recommandations formulées par les évaluateurs en permettant une augmentation des partenariats opérationnels sur le terrain.</p> <p>Afin d'améliorer le dialogue France FIDA sur le terrain, une sensibilisation des chefs de services économiques pourra être menée afin qu'ils partagent davantage les éléments de suivi des activités du FIDA auprès des partenaires de la France.</p>
<p>Recommandation 7 Améliorer le fonctionnement et la lisibilité du dispositif de pilotage français</p> <p>7.1. Clarifier et communiquer sur les rôles de chaque acteur français mobilisé, à Paris et à Rome, tout en pérennisant des bonnes pratiques mises en place.</p> <p>7.2. Améliorer la concertation avec les autres partenaires institutionnels, en particulier le ministère de l'Agriculture et l'AFD.</p> <p>7.3. Envisager un échange annuel entre les acteurs du réseau français à l'étranger autour de l'action des institutions financières internationales (incluant automatiquement le FIDA pour l'Afrique sub-saharienne) dans leur pays de résidence et pour mieux coordonner la démarche française auprès de ces institutions, dont le FIDA.</p> <p>7.4. Mieux cadrer la stratégie française vis-à-vis du FIDA et améliorer le suivi du partenariat</p> <p><i>Responsables : AFD, DG Trésor et MEAE.</i></p>	<p>S'appuyant sur les recommandations formulées par les évaluateurs en termes d'amélioration de la concertation entre les différents acteurs, la DG Trésor veillera à la circulation de l'information pertinente liée au FIDA, particulièrement auprès de l'Agence française de développement et du ministère de l'agriculture.</p> <p>Afin d'améliorer le fonctionnement et la lisibilité du dispositif de pilotage français, la DG Trésor mettra en place, au-delà de la coordination déjà permanente à Rome, des réunions de coordination spécifiques à Paris avec le ministère de l'agriculture et l'AFD dès qu'émergent des enjeux stratégiques (reconstitutions, documents stratégiques de cadrage, stratégies sectorielles, etc.).</p> <p>Elle incitera également les acteurs du réseau Trésor à mieux se coordonner avec les bureaux locaux de l'AFD quand ils existent et les autres acteurs français sur l'action des institutions financières internationales dont le FIDA, au travers d'échanges d'information (réunions annuelles, discussions sur les projets etc.). Cela permettra notamment de mieux identifier les possibilités de financements conjoints pour certains projets entre l'aide bilatérale française et le FIDA.</p>

Partie 3

COMPOSITION DU GROUPE DE RÉFÉRENCE DE L'ÉVALUATION

Hervé LEJEUNE,

inspecteur général de l'agriculture, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, président du groupe de référence

Nicolas BAUDOIN,

direction des Nations unies,
ministère des affaires étrangères et du développement international

Laura KHIARI-LOUBIERE,

rédaçtrice au pôle Sécurité alimentaire, nutrition et agriculture durable,
ministère des affaires étrangères et du développement international

Bruno MENAT,

adjoint à la cheffe du bureau Financement multilatéral du développement et du climat,
direction générale du Trésor

Céline MIANNAY,

chargée de mission Relations Nations unies fondations, division des partenariats
internationaux et européens, Agence française de développement

Isabelle OUILLON,

chargée de mission Organisations internationales,
ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Daphné PRIOUZEAU,

adjointe à la cheffe du bureau Financement multilatéral du développement et du climat,
direction générale du Trésor

Victoire RACT-MADOUX,

rédaçtrice OMS-FAO, direction des Nations unies,
ministère des affaires étrangères et du développement international

Sébastien SUBSOL,

chef du pôle Sécurité alimentaire, nutrition et agriculture durable,
ministère des affaires étrangères et du développement international

Claude TORRE,

chargé de projets, division Agriculture, développement rural et biodiversité,
Agence française de développement

Anna DRIEUX,

adjointe à la cheffe de l'unité d'évaluation des activités de développement,
direction générale du Trésor

Mauricette GADY-LAUMONIER,

cheffe de l'unité d'évaluation des activités de développement,
direction générale du Trésor

Catherine LEGRAND,

adjointe à la cheffe de l'unité d'évaluation des activités de développement,
direction générale du Trésor

TRÉSOR
DIRECTION GÉNÉRALE

Conception graphique : DG Trésor - SG - Reprographie : SG/SEP

Unité d'Évaluation des Activités de Développement de la DG Trésor

Télédoc 557- 139, rue de Bercy

75572 Paris CEDEX 12

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/evaluation>

Octobre 2018