

Cote du document: EB 2011/104/R.8/Add.1
Point de l'ordre du jour: 5 b)
Date: 9 décembre 2011
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



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

Réponse de la direction au Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA évaluées en 2010

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Shyam Khadka
Administrateur principal de portefeuille
téléphone: +39 06 5459 2388
courriel: s.khadka@ifad.org

Transmission des documents:

Kelly Feenan
Chef du Bureau des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2058
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent quatrième session
Rome, 12-14 décembre 2011

Pour: **Examen**

Table des matières

Sigles et acronymes	i
I. Introduction	1
II. Améliorations méthodologiques	1
III. Conclusions des évaluations	1
A. Qualité des RAP et décalages	1
B. Performance comparative des projets évalués et examinés	2
C. Performance des programmes et projets du FIDA	3
D. Observations concernant certaines conclusions spécifiques	3
E. Recommendations	4

Sigles et acronymes

CMR	Cadre de mesure des résultats
EvPP	Évaluation de la performance des projets
IOE	Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
RARI	Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA
RAP	Rapport d'achèvement de projet
VRAP	Validation des rapports d'achèvement des projets

Réponse de la direction au Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA évaluées en 2010

I. Introduction

1. Le présent document expose la réponse de la direction au Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA évaluées en 2010, conformément aux décisions prises par le Conseil d'administration en septembre 2004 et réitérées dans la Politique révisée de l'évaluation du FIDA (EB 2011/102/R.7/Rev.1, paragraphe 54).

II. Améliorations méthodologiques

2. La direction tient à remercier le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) d'avoir inclus cette année, pour la première fois, les rapports d'achèvement de projet (RAP) dans l'échantillon pris en considération dans le RARI, à la suite des validations de rapports d'achèvement de projets (VRAP) et des évaluations de la performance des projets (EPERP) respectives. La taille de l'échantillon sur lequel se fonde le RARI s'en est trouvée notablement augmentée, ce qui a renforcé la solidité et la fiabilité des données qu'il présente. Cependant, il importe aussi de veiller à ce que les futurs RARI ne comprennent que des évaluations pour lesquelles un accord conclusif a été conclu ou une réponse de la direction reçue¹.
3. Il est ainsi répondu à la préoccupation exprimée par la direction dans le passé, selon laquelle les analyses de tendance reposant uniquement sur les données des évaluations indépendantes figurant dans le RARI n'étaient pas fiables en raison de la faible taille de l'échantillon et du fait que celui-ci n'était pas choisi de façon aléatoire². De même, il est ainsi répondu pleinement aux recommandations issues de l'examen par les pairs, selon lesquelles IOE devrait utiliser davantage les RAP validés dans la présentation des conclusions des évaluations.
4. En ce qui concerne la fiabilité de l'échantillon de projets évalués chaque année, il convient de noter ici que la variation interannuelle entraînée par le «bruit» inhérent aux données annuelles n'est pas représentative d'une tendance particulière. Les moyennes triennales donnent un tableau plus complet³. Les systèmes d'autoévaluation du FIDA, se fondant sur la même conclusion, utilisent des moyennes pluriannuelles, par exemple, pour établir les données de référence et les objectifs du Cadre de mesure des résultats de 2010-2012. Cette amélioration méthodologique a été introduite dans le RARI de 2009 (paragraphe 14), ce dont s'est félicitée la direction du FIDA (EB 2010/101/R.10/Add.1).
5. Les deux améliorations méthodologiques mentionnées ci-dessus sont maintenant bien en place, et les notes attribuées à la même cohorte de projets par IOE et par les autoévaluations de la direction sont directement comparables grâce au processus des VRAP/EvPP. La direction estime en conséquence que la mesure de la performance au niveau des résultats des projets et programmes soutenus par le FIDA est devenue plus fiable.

III. Conclusions des évaluations

A. Qualité des RAP et décalages

6. La direction, remerciant IOE d'avoir recensé et signalé les questions systémiques et les enseignements issus des VRAP, tient à présenter les observations suivantes.

¹ Par exemple, le RARI comprend cette année les EPP du Yémen et du Viet Nam, pour lesquelles l'accord conclusif n'est pas encore final.

² Réponse de la direction au rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA évaluées en 2006 (EB 2007/92/R.7/Add.1, par. 2 et 3).

³ Comme le note dans ses conclusions le Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale (Banque mondiale, Examen annuel de l'efficacité du développement, 2009).

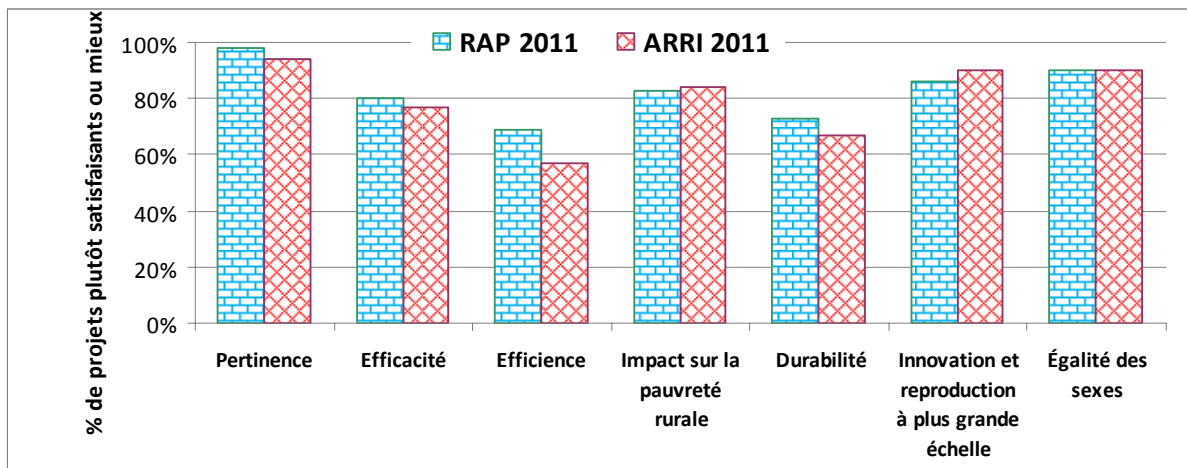
7. En réponse aux observations d'IOE concernant la qualité inégale des RAP, la direction s'emploiera à normaliser les RAP et à les rendre plus homogènes. Cependant, le résultat dépendra des capacités et des besoins des États membres, car ce sont eux qui dirigent le processus d'achèvement des projets, de sorte que les RAP demeurent essentiellement le produit des États membres emprunteurs (article 8.04 des Conditions générales applicables au financement du développement agricole). Le FIDA peut influencer sur ce processus et il le fera, mais ce sont les gouvernements qui en ont la maîtrise. Fait également important, le modèle opérationnel actuel du FIDA accorde une haute priorité à l'appropriation nationale du processus de développement ainsi qu'au renforcement des capacités nationales, y compris en matière d'évaluation. Plutôt que de prendre en main ce processus nous-mêmes, nous nous concentrerons donc davantage sur l'aide au renforcement des capacités gouvernementales d'élaboration des RAP.
8. Le Département gestion des programmes (PMD) a un délai prescrit et des directives pour l'élaboration des RAP. Le rythme de présentation des RAP s'est amélioré au cours du temps, et le FIDA a actuellement, parmi les institutions financières internationales (IFI), l'un des plus élevés, voire le plus élevé, en dépit du fait qu'au FIDA le processus du RAP accorde à la direction beaucoup moins d'influence que ce n'est le cas dans les autres IFI. Le portefeuille global de projets du FIDA devant être géré avec souplesse afin de produire un meilleur impact d'ensemble, la durée d'exécution des projets est prolongée de façon sélective, ce qui influe sur les dates de présentation des RAP. Globalement, le nombre de RAP reçus et analysés chaque année est suffisamment grand pour garantir la solidité des résultats présentés. Pour répondre aux besoins d'IOE, PMD a aussi modifié son cycle d'évaluation, ce qui a entraîné des changements dans la façon dont les notes sont finalisées.
9. La qualité du suivi-évaluation (S&E) au niveau des projets est en voie d'amélioration mais, comme le notent la plupart des évaluations a posteriori de projets, elle reste relativement faible. Le processus du RAP ne peut pas à lui seul améliorer radicalement la qualité du S&E. Par conséquent, la faiblesse du S&E continuera d'être préjudiciable à la qualité des RAP et des évaluations en général.
10. Consciente de la claire nécessité d'améliorer encore la qualité et la rigueur des RAP⁴, la direction a entrepris d'allouer des ressources accrues au processus du RAP et elle s'est engagée à les diffuser plus largement afin de renforcer le partage des savoirs⁵. Ces mesures devraient répondre à certaines des suggestions formulées par IOE dans le RARI de 2010.

B. Performance comparative des projets évalués et examinés

11. En ce qui concerne le décalage entre les notes attribuées aux projets dans les RAP et par IOE, la direction du FIDA a noté avec satisfaction que selon le RARI 2010 «l'écart moyen n'est dans l'ensemble que de -0.2, indiquant que dans l'ensemble les notes des RAP et celles des VRAP ne sont pas très éloignées». Le processus de VRAP étant nouveau, de sorte qu'il est nécessaire de réfléchir à sa mécanique et à sa rigueur, la direction a recréé l'ensemble des données utilisées dans le RARI 2010 ARRI afin de les classer par type d'évaluation. Cette analyse a confirmé la faiblesse du décalage entre les notes présentées par IOE pour 14 projets. La différence minimale entre les notes globales relevée dans le RARI est en grande partie attribuable au nouveau processus des VRAP/EvPP. À titre indicatif, c'est peut-être la marque d'une plus grande rigueur des notes attribuées dans les VRAP/EvPP, comparativement à d'autres instruments d'évaluation.
12. Le faible décalage entre l'évaluation et l'autoévaluation ressort aussi d'un échantillon plus large de 40 projets notés et mentionnés dans le RARI de 2010, et de 50 projets notés par la direction et inclus dans le rapport sur l'efficacité en matière de développement de cette année. Les données correspondantes figurent dans le graphique ci-dessous.

⁴ FIDA, Plan d'action pour le renforcement du système d'autoévaluation (EB 2011/103/R.6), par. 34.

⁵ *Ibid*, par. 39 et 43.



13. Comme le montre le graphique, la proportion des projets notés «plutôt satisfaisant ou mieux» est identique pour l'égalité des sexes. Pour l'impact sur la pauvreté rurale, et l'innovation et l'application à plus grande échelle, les notes d'IOE sont légèrement supérieures à celles de la direction, alors que c'est l'inverse pour la pertinence, l'efficacité et la durabilité. En revanche, l'efficience économique est un critère pour lequel le décalage est relativement marqué. Les RAP donnent à l'efficience une note généralement plus élevée que les rapports d'IOE. Ils constatent aussi toutefois que l'efficience économique des projets est le point le plus faible.

C. Performance des programmes et projets du FIDA

14. La direction est d'accord avec la conclusion du RARI selon laquelle la performance des projets soutenus par le FIDA reste forte pour la pertinence, l'efficacité, l'impact sur la pauvreté rurale, l'innovation et l'autonomisation des femmes (paragraphe 141). D'importantes améliorations de la performance du FIDA en tant que partenaire sont aussi notées (paragraphe 141). La direction est en outre d'accord avec les observations formulées dans le RARI, selon lesquelles malgré des améliorations au cours des dernières années, la performance est encore la plus faible dans trois domaines, à savoir l'efficience des projets financés par le FIDA, la gestion des ressources naturelles et l'environnement, et la durabilité. La direction est aussi d'accord avec la conclusion selon laquelle «des améliorations sont constatées depuis 2006 dans les activités hors prêts, notamment la concertation, l'établissement de partenariats et la gestion des savoirs» (paragraphe 144).
15. La direction apprécie les efforts faits par l'IOE pour comparer la performance du FIDA avec celle d'autres IFI, ce qui tout en «comportant des limites intrinsèques» (paragraphe 74) offre d'importantes possibilités d'apprentissage. Il est noté que «la performance des projets soutenus par le FIDA est un peu meilleure que celle des opérations financées par la BASD, la Banque mondiale dans la région Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe, et la Banque africaine de développement» (paragraphe 76).

D. Observations concernant certaines conclusions spécifiques

16. L'absence de toute amélioration de l'efficience économique des projets signalée dans le RARI (paragraphe 25) et le décalage relativement important entre les conclusions du RARI et celles des RAP peuvent être attribuable au contexte. Les projets du FIDA étant habituellement localisés dans des zones reculées et défavorisées, et desservant souvent des communautés marginalisées, le coût économique des résultats obtenus est en général élevé en termes absolus, si bien que le taux de rentabilité économique des projets financés par le FIDA n'est peut-être pas directement comparable à ceux des projets financés par d'autres institutions dans des zones moins défavorisées. L'impact sur la pauvreté et l'égalité des sexes (par le biais d'un niveau acceptable d'efficacité en matière de

développement) et la durabilité restant les priorités du FIDA, l'arbitrage entre ces facteurs et l'efficacité économique continuera d'être appliqué car il s'agit de facteurs pertinents pour l'évaluation de l'efficacité des projets dans l'examen des RAP. Une fixation excessive sur l'efficacité pourrait être préjudiciable au mandat du FIDA et en particulier aux objectifs du ciblage, en induisant le personnel à se concentrer sur les zones et les communautés faciles à atteindre et au potentiel élevé. IOE ne retient pas ces arbitrages dans son analyse.

17. En ce qui concerne l'interprétation des données relatives à l'efficacité, il importe aussi de noter que celle-ci n'est pas mesurée de façon adéquate et cohérente. Cela est dû en partie aux lacunes des données disponibles et en partie aux difficultés que présente le chiffrage des résultats non physiques (par exemple, le capital social, l'autonomisation des ruraux pauvres, etc.), qui constituent souvent des réalisations importantes des projets financés par le FIDA.
18. Dans l'ensemble, comme le note le rapport de cette année sur l'efficacité du FIDA en matière de développement (RIDE), l'efficacité économique des projets, bien qu'elle soit en voie d'amélioration, reste relativement faible (annexe 1, paragraphe 57) et doit s'améliorer encore beaucoup. Dans sa présentation du Cadre de mesure des résultats pour la période de la neuvième reconstitution (2013-2015), la direction a accordé une haute priorité à l'amélioration de l'efficacité des projets et vise à obtenir de meilleurs résultats, en partie par une concentration accrue sur l'efficacité économique des projets, en partie par un programme élargi d'application à plus grande échelle permettant des économies d'échelle (production accrue par unité de moyens)⁶. Elle continuera toutefois à rechercher des arbitrages entre la quête d'efficacité économique et la réalisation des objectifs en matière de réduction de la pauvreté et d'égalité des sexes ainsi que d'impact sur l'environnement.
19. La direction a pris note des problèmes de durabilité concernant les systèmes financiers ruraux soutenus par le FIDA en Azerbaïdjan, au Laos, au Rwanda et en Tanzanie (paragraphe 50). Les observations d'IOE sont pertinentes et pleinement alignées sur la politique du FIDA en matière de finance rurale, voir par exemple «les erreurs classiques de la finance rurale» (Outils de décision pour la finance rurale (ODFR) 2010). En ce qui concerne les observations sur la finance rurale, présentées au paragraphe 107, la direction tient à préciser que tant la politique de finance rurale que les ODFR sont orientés vers l'amélioration de l'accès des pauvres aux services financiers. Dans le cadre du nouveau portefeuille de pays du Kenya, le programme de diffusion des innovations et techniques financières (PROFIT), approuvé en 2010, est censé déboucher sur une plus grande efficacité dans le secteur de la finance rurale.

E. Recommandations

20. Sur les quatre recommandations formulées dans le RARI de 2010 (paragraphe 143), la direction appuie pleinement les suivantes:
 - a) retenir les approches et les résultats du FIDA en matière de concertation comme thème d'apprentissage du RARI de 2012; et
 - b) élaborer le dispositif d'incitation et de responsabilité requis pour accroître le nombre de chargés de programme de pays (CPP) en poste dans les bureaux de pays du FIDA.
21. En ce qui concerne le point b), le FIDA reconnaît que les incitations et le niveau de responsabilité des CPP sont clairement des éléments déterminant du succès de la stratégie de pays du FIDA et il a déjà pris des engagements dans le cadre de la présentation au Conseil de sa politique concernant la présence dans les pays. La

⁶ Cadre de mesure des résultats 2013-2015 (document REPL.IX/3/R.4).

Division des ressources humaines a entrepris l'examen du dispositif actuel d'incitation et des besoins de développement des compétences des CPP.

22. IOE recommande que la direction du FIDA élabore et applique en 2012 des directives cohérentes qui serviront de principal document de référence au personnel du FIDA pour mobiliser des montants adéquats de fonds de contrepartie auprès des États membres dans le cadre des projets financés par le FIDA, en tenant compte de leur niveau de développement. La direction est en désaccord sur cette recommandation. Le montant du cofinancement dont bénéficie un projet particulier est certes important, mais moins que la mobilisation de ressources accrues destinées au développement agricole et rural du pays concerné. En d'autres termes, une application à plus grande échelle renforcée de la part du gouvernement (par un financement séquentiel plutôt que parallèle), sans nécessairement qu'un projet particulier soit cofinancé, pourrait être une bien meilleure stratégie à long terme. La direction du FIDA a néanmoins fixé un objectif global pour la mobilisation de ressources de cofinancement (1,50 USD par dollar provenant d'un prêt ou d'un don du FIDA), qui sert à motiver la recherche de fonds de contrepartie plus élevés pour tous les projets en cours d'élaboration. Le FIDA a réussi de façon extraordinaire à mobiliser pour ses projets des cofinancements locaux ou de la part de donateurs. À notre avis, des directives supplémentaires sur ce sujet ne sont pas nécessaires.
23. La direction a pris note de la recommandation formulée dans le RARI, lui demandant d'entreprendre une évaluation approfondie des résultats obtenus à la suite du mémorandum d'entente conclu en 2008 avec la Banque africaine de développement, ainsi qu'un examen approfondi du dispositif de coopération existant avec la Banque asiatique de développement. À cet égard, la direction tient à souligner que la mise en place d'un dispositif de base permettant l'établissement de partenariats plus proactifs entre le FIDA et ces organisations dépend largement des efforts consentis par chaque institution pour élaborer des programmes financés conjointement au niveau des pays. Les préférences et les priorités des États membres emprunteurs sont un facteur important qui influe sur les résultats en matière de cofinancement de projets. Le FIDA cofinance des projets avec toutes les IFI, y compris la Banque africaine de développement et la Banque asiatique de développement. Le cofinancement d'un projet est déterminé au niveau du pays en fonction de la stratégie des donateurs dans le pays concerné, de l'intérêt suscité par le projet et des politiques gouvernementales. Nous avons constaté que les mémorandums d'entente généraux ont peu d'impact. Ainsi, le FIDA n'a pas de mémorandum d'entente avec la Banque mondiale, qui est son principal cofinancier, alors qu'elle en a un avec la BAfD qui est un cofinancier moins important.