

Cote du document: EB 2011/104/R.9/Add.1
Point de l'ordre du jour: 6
Date: 8 décembre 2011
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



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

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA concernant le Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Luciano Lavizzari
Directeur du Bureau indépendant
de l'évaluation du FIDA
téléphone: +39 06 5459 2274
courriel: l.lavizzari@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**

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA concernant le Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement

1. **Généralités.** Conformément au Mandat et Règlement intérieur du Comité de l'évaluation et en application de la décision prise par le Conseil d'administration à sa session de décembre 2006, le présent document expose les observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) concernant l'édition 2011 du Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement (RIDE). Comme par le passé, ces observations seront examinées par le Comité de l'évaluation à sa soixante-dixième session, puis par le Conseil d'administration en décembre.
2. **Structure du rapport.** La structure de cette édition 2011 du RIDE diffère de celle des années précédentes. Alors que l'édition 2010 offrait un aperçu de la performance du Fonds sur la base des cinq indicateurs du Cadre de mesure des résultats (CMR) pour la période couverte par la huitième reconstitution (2010-2012), le RIDE 2011 rend compte de la performance par rapport à deux principaux éléments de référence: le Plan à moyen terme (PMT) à horizon mobile et le CMR. Rendre compte en regard tant du PMT que du CMR montre d'une part les réalisations par rapport aux résultats attendus et, d'autre part, les moyens grâce auxquels ces résultats seront obtenus sur une période triennale à horizon mobile, à savoir: a) l'accroissement de l'assistance financière et au titre des projets; b) l'amélioration de la qualité des activités de développement; c) la promotion d'une concertation efficace sur les politiques; d) l'établissement d'une plateforme institutionnelle efficace et efficiente; e) la réforme de la gestion des ressources humaines; et f) l'amélioration de l'efficacité. IOE se félicite de l'évolution de cette structure dans la mesure où l'on dispose ainsi d'une vue d'ensemble des réalisations du FIDA. Pour regrouper les informations présentées au Conseil et illustrer clairement ce qui a été réalisé et ce qui reste à faire (voir paragraphe 7), il sera utile d'intégrer, dans les rapports à venir, des sections consacrées à la mise en œuvre et aux réalisations de la Stratégie pour le secteur privé et de la Politique concernant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.
3. **Observations concernant les résultats obtenus dans le cadre du PMT.** Le RIDE affirme que le FIDA est bien parti pour accorder un financement d'un montant record au titre des prêts et des dons et pour attirer un volume plus élevé de cofinancement. Le volume des prêts et des dons prévus pour 2011 s'élève à 1 milliard d'USD, avec un ratio de cofinancement de 2,0, contre 1,1 au même stade durant la Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA. Cela signifie que, en 2011, le FIDA a mobilisé en moyenne 2 USD de contributions nationales et de cofinancement international pour chaque dollar qu'il a apporté. Il s'agit là d'un résultat important, et il aurait été utile que le rapport opère une distinction entre les contributions nationales et le cofinancement international et analyse les facteurs à l'origine de l'accroissement de chaque type de cofinancement au sein des différents groupes de pays, les perspectives à venir et les difficultés rencontrées.
4. Dans le paragraphe 26 du RIDE, on affirme que, compte tenu de la nécessité d'augmenter au plus vite les investissements dans la petite agriculture, l'un des principaux objectifs du FIDA en 2011 a été d'élargir les partenariats visant à mobiliser des fonds, sous la forme tant de cofinancements spécifiques à des projets que d'accords généraux de cofinancement. Le RIDE ne fournit cependant aucune information concernant l'approche adoptée ou les succès obtenus par le FIDA s'agissant de forger ces partenariats. Le Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) pour 2011 conclut que, alors que les partenariats avec les gouvernements, les ONG et la société civile sont solides, ceux qui sont forgés avec des institutions financières internationales et d'autres organismes

multilatéraux et bilatéraux (pour le financement de projets) au niveau des pays sont en général faibles. Tout en reconnaissant les difficultés liées à la conception et à l'exécution des projets cofinancés, le RARI insiste sur le fait que des efforts supplémentaires doivent toutefois continuer à être déployés. De plus, il préconise d'autres formes de partenariat avec des banques multilatérales de développement et d'autres organismes de développement dans des domaines tels que les travaux analytiques, la gestion des savoirs et la concertation sur les politiques. S'agissant des partenariats avec les gouvernements, le RARI 2011 suggère en outre qu'il est nécessaire d'adopter des directives cohérentes afin d'aider le personnel à générer de la part des gouvernements un niveau de financement de contrepartie adapté au degré de développement du pays. Dans ce contexte, IOE se félicite du fait que la direction envisage de présenter une stratégie en matière de partenariats et de collaboration en avril 2012 (RIDE, tableau 2, page 8).

5. Le RIDE note à juste titre (paragraphe 3) que, face à l'évolution des réalités mondiales, la petite agriculture doit adopter des approches novatrices si elle veut parvenir à satisfaire la demande de produits alimentaires et de combustibles, et maximiser sa contribution à la croissance. Il ressort de l'évaluation, au niveau de l'institution, de la capacité du FIDA à promouvoir l'innovation et la reproduction à plus grande échelle que le FIDA a consacré une attention relativement moindre aux innovations dans le domaine des techniques agricoles au profit des innovations relatives aux approches socioéconomiques et institutionnelles. L'évaluation souligne également que les dons du FIDA destinés à développer des techniques agricoles innovantes n'ont pas débouché sur des résultats concluants dans les projets d'investissement appuyés par le Fonds. L'évaluation a conclu que le FIDA devait: a) renforcer l'attention accordée au développement de techniques agricoles novatrices peu coûteuses susceptibles d'améliorer la productivité agricole et la sécurité alimentaire; et b) consolider les liens entre l'appui qu'il offre à la recherche agricole et les programmes d'investissement qu'il finance. IOE souhaite que le RIDE soit plus explicite s'agissant des réalisations du FIDA dans ce domaine, tant dans le cadre du PMT que du CMR.
6. D'après le RIDE, deux facteurs expliquent l'accroissement relativement modeste du nombre de projets en cours d'exécution (paragraphe 12): premièrement, les projets sont mis en œuvre plus rapidement, et les délais sont plus rarement dépassés; et deuxièmement, la taille moyenne des projets a progressivement augmenté dans les limites autorisées par le système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) (32% d'augmentation entre 2008 et 2011). Même s'il s'agit là d'une évolution qui peut être considérée comme positive, la taille croissante (au niveau par exemple de la couverture géographique et/ou du nombre de composantes) peut avoir des effets significatifs sur lesquels le RIDE ne se penche pas, comme l'accroissement des coûts de développement et des coûts de gestion et de supervision des projets ainsi qu'une pression accrue sur la capacité des pays emprunteurs.
7. Dans la même section (paragraphe 20), le RIDE fait de l'élargissement de la présence dans les pays un moyen essentiel pour multiplier les partenariats au niveau des pays et mobiliser un personnel national plus nombreux dans une optique d'amélioration de la qualité des opérations de développement. Même si elles ne remettent pas en cause la mobilisation de personnel national, plusieurs évaluations d'IOE ont insisté sur la nécessité de promouvoir le détachement de chargés de programme de pays (CPP) afin de renforcer l'impact sur la pauvreté rurale.
8. S'agissant de concertation efficace, le RIDE, à l'instar du RARI, prend acte de l'importance de la contribution du FIDA à la concertation sur les politiques au niveau mondial et régional. Selon le RIDE, la concertation sur les politiques au niveau national est essentielle pour le succès du programme de reproduction à plus grande échelle, qui revêt une importance cruciale pour le FIDA. Au niveau national cependant, la contribution du FIDA à l'élaboration des politiques et des stratégies

reste problématique. Il ressort du RARI 2011 que, tant pour ce qui est de la concertation sur les politiques que du renforcement des partenariats, les résultats obtenus par près des deux tiers des programmes de pays sont plutôt satisfaisants, ce qui laisse supposer que des améliorations restent possibles. Le rapport souligne par ailleurs que le FIDA doit renforcer sa participation à l'élaboration des politiques au niveau national et le rôle qu'il joue en ce sens, et que les CPP doivent disposer, outre les ressources et la formation, de plans de travail réservant une plage suffisante pour que leur contribution dans ce domaine soit efficace. Il est important de noter que la concertation sur les politiques constituera un "thème d'apprentissage" dans le prochain RARI et fera l'objet d'une évaluation au niveau de l'institution en 2013-2014.

9. Il ressort du RIDE que d'importants progrès ont été accomplis en matière de planification stratégique du personnel en 2010-2011 dans le cadre de la réforme de la gestion des ressources humaines préconisée dans le PMT. IOE salue cette avancée, notamment l'accent mis sur la rotation du personnel dans une optique d'amélioration de la performance. Le rapport précise que, au cours de l'année passée, la rotation a concerné quelque 45 fonctionnaires, dont certains directeurs, et que des ressources importantes ont également été allouées à la formation du personnel, l'accent étant mis sur la gestion des projets et programmes, avec des retombées importantes pour l'efficacité organisationnelle et l'efficacité en matière de développement. Le RIDE ne précise pas dans quelle mesure les cadres du FIDA ont bénéficié de la rotation ni si une partie du programme de formation visait la rotation du personnel de cette catégorie.
10. À propos de l'évaluation des progrès accomplis s'agissant d'efficacité institutionnelle, le RIDE indique que le Fonds a dépassé les objectifs fixés pour FIDA8 en relation avec trois indicateurs: la proportion du personnel affecté aux opérations; le délai de traitement des demandes de retrait; et le ratio d'efficacité mesuré sur la base du rapport entre les dépenses administratives budgetisées et le programme de prêts et dons prévu (qui devrait être ramené à 12% en 2012, dépassant ainsi l'objectif de 13,5%). IOE reconnaît pleinement le gain d'efficacité obtenu sur la base des deux premiers indicateurs mais insiste sur le fait que la proportion des dépenses effectives par dollar décaissé de prêts et dons donne une mesure plus exacte de l'efficacité institutionnelle. Cette question a déjà été soulevée par IOE dans ses observations concernant l'édition 2010 du RIDE mais il n'en a pas été tenu compte.
11. **Observations concernant la performance par rapport aux indicateurs du CMR pour la période de la huitième reconstitution (2010-2012).** La section III porte sur les réalisations du Fonds par rapport aux objectifs et aux mesures fixés dans le CMR, en fonction de ses cinq niveaux (à savoir niveau 1: résultats au niveau macroéconomique; niveau 2: résultats au niveau des programmes de pays et des projets; niveau 3: produits des programmes de pays et des projets; niveau 4: conception et appui à l'exécution des programmes de pays et des projets du FIDA; et niveau 5: gestion et efficacité institutionnelles). En ce qui concerne les résultats du niveau 2, qui dérivent des processus d'autoévaluation du FIDA sur la base des rapports d'achèvement des projets, il est bon de noter que tant le RIDE que le RARI ne font état que d'un léger décalage entre les données indépendantes et les données de l'autoévaluation, avec seulement une différence moyenne de -0,2 entre les notations des rapports d'achèvement de projet et celles des évaluations d'IOE. Cela traduit la rigueur croissante de l'autoévaluation du FIDA et les efforts d'harmonisation des méthodologies utilisées pour l'autoévaluation et l'évaluation indépendante, efforts couronnés par la signature, en février 2011, d'un accord d'harmonisation révisé entre le Département gestion des programmes et IOE. La plupart des sphères d'harmonisation établies ont été mises en œuvre en 2011 et d'autres seront prochainement introduites.

12. IOE salue les efforts déployés en ce sens par PMD. La méthodologie d'autoévaluation retenue dans le RIDE 2011 repose sur les mêmes critères d'évaluation, la même échelle de notation et les mêmes cinq domaines d'impact que ceux utilisés par IOE, auxquels est venu s'ajouter un sixième domaine relatif à l'accès aux marchés. En 2010, IOE a élaboré, de concert avec la direction du FIDA, des questions clés pour évaluer l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, le changement climatique (dans le cadre du domaine d'impact des ressources naturelles et de l'environnement) et la reproduction à plus grande échelle (dans le cadre du critère relatif à l'innovation et à la reproduction à plus grande échelle). Ces questions font désormais partie de la méthodologie d'autoévaluation de PMD par le biais des modèles de questions pour l'évaluation utilisés dans les rapports d'achèvement de projet. L'évaluation de la performance des activités hors prêts (gestion des savoirs, renforcement des partenariats et concertation sur les politiques) et la présentation des rapports y relatifs feront partie des directives pour l'examen à l'achèvement des programmes d'options stratégiques pour le pays, actuellement en cours de préparation. Ces progrès ont grandement contribué à atténuer les différences entre les résultats de l'autoévaluation et ceux des évaluations indépendantes. Il serait toutefois possible d'harmoniser davantage si l'on désagrégeait, comme cela est fait dans le RARI, les résultats présentés dans le RIDE (tableaux 5 et 6) en "plutôt satisfaisants", "satisfaisants" et "très satisfaisants".
13. L'une des conclusions du RIDE est que la qualité des rapports d'achèvement de projet s'est considérablement améliorée entre 2006 et 2011; à cet égard, le rapport offre une analyse utile des points faibles et des points forts (annexe 1, appendice 3). Les validations de rapport d'achèvement de projet, introduites par IOE en 2010, sont utilisées pour la première fois dans le cadre du RARI 2011; celui-ci examine certains des premiers enseignements concernant la qualité et les processus des rapports d'achèvement qui devraient être pris en compte dans les RIDE à venir, à savoir que: a) la qualité des rapports d'achèvement varie grandement selon le projet; b) la définition des différents critères d'évaluation et de leur application donne lieu à des interprétations discordantes; c) les rapports d'achèvement sont fréquemment perçus comme un produit à caractère obligatoire motivé par le respect des dispositions de l'accord de financement signé entre le FIDA et le gouvernement plutôt que comme un moyen de promouvoir la responsabilité et l'apprentissage; d) les systèmes de suivi-évaluation au niveau des projets sont faibles et, partant, ne constituent pas une source de données fiables pour les rapports d'achèvement. L'amélioration de ces systèmes reste une priorité; e) les possibilités structurées au sein de PMD pour le partage et la documentation des expériences et bonnes pratiques dans le cadre du processus d'élaboration des rapports d'achèvement sont peu nombreuses; et f) l'appui et l'encadrement offerts aux pays bénéficiaires par le CPP contribue en général à améliorer la qualité des rapports, mais l'intensité des efforts déployés en ce sens par les CPP est extrêmement variable.
14. L'interprétation que fait le RIDE des résultats des programmes de pays et des projets au niveau 2 ainsi que l'assertion (paragraphe 76) selon laquelle "les objectifs du CMR seront atteints", sont extrêmement optimistes. Cette affirmation n'est étayée ni par les données présentées aux tableaux 5 et 6 du RIDE, ni par les conclusions du RARI 2011. Même si le FIDA accomplit de fait des progrès en relation avec les critères de pertinence, d'égalité entre les sexes, et d'innovation et d'apprentissage, beaucoup reste à faire concernant les autres critères. On note en particulier une nette diminution, par rapport à la valeur de référence du CMR, de la performance relative à l'efficacité et on ne note aucune amélioration même lorsque l'on utilise deux groupes de moyennes de la performance sur trois ans (tableau 6). Le RIDE n'analyse pas le pourquoi de cette faible performance. L'efficacité, déjà faible au départ, ne s'est que légèrement améliorée. L'assertion du RIDE selon laquelle l'efficacité, l'impact sur la pauvreté rurale et l'efficience sont "à portée de

main" des objectifs fixés pour 2012 est quelque peu surévaluée. Le chemin qui reste à parcourir en une année seulement est encore long.

15. La conclusion de l'édition 2011 du RARI est que, depuis 2002, 40% à 50% des projets n'ont obtenu qu'une évaluation plutôt satisfaisante s'agissant d'efficacité. Par conséquent, des améliorations en ce sens restent possibles, notamment l'accroissement du nombre des projets notés "satisfaisants" ou "très satisfaisants". Certains des enseignements tirés par le RARI concernant l'amélioration de l'efficacité des projets portent sur l'importance: a) d'une conception claire, de dispositions institutionnelles précises et du renforcement des capacités; b) de cadres logiques adaptés et d'indicateurs SMART (spécifiques, mesurables, réalisables, réalistes et opportuns) sans lesquels le suivi et la mesure de l'efficacité sont difficiles; c) de documents de projet bien tenus et d'enquêtes de terrain bien conçues afin d'apprécier le degré d'efficacité; et d) de l'affectation, en temps utile, d'équipes de gestion de projet qualifiées afin de garantir la bonne exécution et l'efficacité des projets.

16. L'efficacité des projets est un autre point faible souligné dans le RIDE et le RARI. Les raisons à l'origine d'une faible efficacité peuvent être interprétées de multiples façons, et l'incidence au plan de la durabilité soulève de grandes préoccupations. Comme l'affirme à juste titre le RIDE, si l'efficacité des projets est limitée pour ce qui est de créer des avantages financiers et économiques pour les petits exploitants et les gouvernements, il y a peu de chances que les partenaires poursuivent les changements encouragés par les projets et prennent les dépenses afférentes à leur charge lorsqu'ils en assument seuls la responsabilité. Cependant, la nouvelle approche adoptée par le FIDA, qui consiste à traiter l'agriculture comme une activité commerciale, modifie radicalement les perspectives en relation avec les coûts et les avantages dans l'économie agricole à petite échelle. IOE se félicite de la conclusion du RIDE selon laquelle, au niveau opérationnel, le FIDA forme de nouveau son personnel opérationnel à l'analyse financière et économique et insiste pour parvenir à un niveau de qualité plus élevé dans ce domaine, dans le cadre des processus d'assurance qualité et d'amélioration de la qualité. Il est néanmoins probable que, à court terme, la faible efficacité des projets restera pour le FIDA une difficulté récurrente. IOE mène à l'heure actuelle une évaluation, au niveau de l'institution, de l'efficacité, en vue notamment de développer des approches, des critères et des indicateurs pour améliorer l'appréciation et la concrétisation de l'efficacité programmatique et institutionnelle. Une fois l'évaluation achevée, il sera nécessaire de revoir les indicateurs de niveau 5 de la gestion et de l'efficacité institutionnelles (tableau 9) du FIDA.