

Cote du document: EB 2012/107/R.8/Add.2
Point de l'ordre du jour: 6
Date: 5 décembre 2012
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



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

Rapport annuel sur l'assurance qualité dans les projets et programmes du FIDA

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Shantanu Mathur

Chef de l'Unité chargée de
l'assurance qualité et des dons
téléphone: +39 06 5459 2515
courriel: s.mathur@ifad.org

Kristofer Hamel

Administrateur de programmes
téléphone: +39 06 5459 2581
courriel: k.hamel@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra

Chef du Bureau des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent septième session
Rome, 12-13 décembre 2012

Pour: **Information**

Table des matières

Sigles et acronymes	ii
I. Synthèse	1
II. Généralités sur le processus d'assurance qualité	2
III. Résultats globaux du processus d'assurance qualité en 2012	3
IV. Aspects de la conception pouvant être améliorés	9
V. Suite donnée aux recommandations issues de l'assurance qualité	14
VI. Analyse du portefeuille	18

Sigles et acronymes

CMR	Cadre de mesure des résultats
CPP	Chargé de programme de pays
FIDA8	Huitième reconstitution des ressources du FIDA
PMD	Département gestion des programmes
PTA	Division des politiques et du conseil technique
S&E	Suivi-évaluation
SYGRI	Système de gestion des résultats et de l'impact

I. Synthèse

1. En 2012, 35 examens portant sur 34 projets (un projet a été évalué deux fois), représentant un coût global de 1,9 milliard d'USD et un investissement total de 984 millions d'USD pour le FIDA, ont été effectués au titre de l'assurance qualité. Les activités financées par ces projets sont destinées à un groupe cible totalisant plus de 2,5 millions de ménages bénéficiaires dans 33 pays.
2. Les résultats du processus d'assurance qualité de 2012 indiquent que la qualité initiale des projets du FIDA s'est améliorée; cette année, 60% des projets ont été autorisés sans modification ou presque par les examinateurs chargés de l'assurance qualité. Dans l'ensemble, les indicateurs du Cadre de mesure des résultats (CMR) se sont nettement améliorés: 90% au moins des projets ont été jugés satisfaisants dans les quatre catégories du CMR, conformément aux engagements concernant la qualité initiale pris au titre de la huitième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA8). De tels résultats méritent d'être soulignés étant donné qu'au cours de FIDA8 le volume du financement et du cofinancement s'est accru en moyenne de 50% et de 70% respectivement.
3. Ces meilleurs résultats découlent en grande partie de la convergence de plusieurs initiatives visant à améliorer le cycle de conception des projets du FIDA, à savoir le processus d'amélioration de la qualité, la supervision directe des projets, et l'examen au titre de l'assurance qualité. Engagées il y a cinq ans, ces activités sont maintenant suffisamment au point pour s'étayer mutuellement. Par ailleurs, le Département gestion des programmes (PMD) a systématiquement donné suite aux nombreuses recommandations issues de l'assurance qualité qui ont été formulées depuis 2008 au niveau des stratégies, des processus, des techniques et des projets, en appuyant ces initiatives.
4. Abstraction faite de ces résultats, il y a encore matière à amélioration dans la conception des projets du FIDA. Le décalage entre la forte proportion de projets qui obtiennent de bons résultats selon la notation du CMR et la proportion moindre de projets jugés susceptibles d'atteindre les objectifs en matière de développement est en contradiction avec le principe qu'une meilleure conception pourrait ne pas donner à elle seule de meilleurs résultats sur le terrain. Les nouvelles notations au titre de l'assurance qualité, centrées sur la question de la "complexité" des projets, font apparaître des points faibles dans la capacité d'exécution, l'état de préparation et la prise en compte du contexte du pays hôte. En outre, la conception d'ensemble reste déficiente sous plusieurs aspects, notamment: le ciblage, l'analyse économique et financière, les dispositions d'exécution, les cadres logiques, le financement des projets, et le suivi-évaluation (S&E).
5. Dans l'ensemble, il ressort de ces résultats que, si la qualité des projets du FIDA s'est améliorée au cours des cinq dernières années, il n'en reste pas moins que la conception doit désormais non seulement comporter un solide niveau général de préparation, mais offrir aussi une plus grande facilité d'exécution immédiate. Au niveau de l'organisation, des réformes ont été approuvées en 2012 pour rationaliser le processus d'amélioration de la qualité; parallèlement à la proposition, restée en suspens, de réorganisation du processus d'assurance qualité, ces réformes ont pour objet de permettre d'examiner plus tôt les aspects stratégiques et techniques, dès le stade de la conception des projets, jusqu'à la supervision. Elles devraient avoir pour effet d'améliorer encore la qualité initiale des projets et d'obtenir à court terme de meilleurs résultats en matière d'exécution au cours de la supervision.
6. Une analyse statistique des données sur la qualité initiale et la supervision a été entreprise au niveau du portefeuille, afin de vérifier les tendances déjà connues et de découvrir de nouveaux liens. Plusieurs conclusions préliminaires ont été tirées de cette analyse: l'utilité limitée des notes fondées sur le CMR pour prévoir la probabilité de succès d'un projet; le lien ténu (mais significatif d'un point de vue statistique) entre la région et la réalisation des objectifs de développement; la possibilité d'étudier plus à fond certains aspects concernant la mauvaise qualité de

la conception/l'exécution et le type de composantes; et la confirmation de la conclusion de 2011 selon laquelle il n'existe pas de lien certain, au niveau du portefeuille, entre l'augmentation du volume du financement et du cofinancement ou du nombre correspondant de ménages bénéficiaires appuyés par le FIDA, et la qualité initiale de la conception des projets du Fonds.

7. À la lumière de ces conclusions, en 2013, le secrétariat de l'assurance qualité poursuivra ses efforts en vue d'améliorer le processus d'assurance qualité par le biais de plusieurs initiatives, notamment: la mise en œuvre d'une nouvelle base de données, l'organisation de visites sur le terrain afin d'intensifier les activités de gestion des savoirs; la révision du système de notation et la diversification du vivier d'examineurs chargés de l'assurance qualité.

Rapport annuel sur l'assurance qualité dans les projets et programmes du FIDA

II. Généralités sur le processus d'assurance qualité

8. La fonction et le processus d'assurance qualité, qui sont entrés en application le 2 janvier 2008, ont trois principaux objectifs:
 - a) approbation des projets en vue des négociations de prêt et de leur présentation au Conseil d'administration, en accordant une attention particulière à l'adéquation de la conception des projets par rapport à la politique et aux documents d'orientation du FIDA;
 - b) attribution de notes à la qualité initiale sur la base des indicateurs du CMR du FIDA; et
 - c) évaluation du processus d'amélioration de la qualité.

De plus, les examinateurs chargés de l'assurance qualité recommandent des mesures qui pourraient accroître la probabilité de la réalisation des objectifs de développement des projets.

9. Les sessions consacrées à l'assurance qualité ont lieu trois fois par an (février, juin et octobre), chacune s'étendant sur deux semaines environ; des examens distincts sont également prévus de façon ponctuelle. Les sessions sont présidées par le Responsable principal des stratégies de développement¹, à moins que d'autres dispositions ne doivent être prises en raison des circonstances. Les résultats du processus d'assurance qualité sont communiqués dans un rapport annuel présenté à la session de décembre du Conseil d'administration de l'année au cours de laquelle les examens ont été effectués.
10. En 2012, 12 examinateurs externes ont participé au processus. Tous les examinateurs occupaient auparavant des postes de direction dans diverses institutions internationales de développement et possèdent généralement de 20 à 40 ans d'expérience en matière de conception et d'exécution de projets dans des pays en développement. Outre leur expérience concernant les projets et les sous-secteurs, les examinateurs ont été recrutés en raison de la vaste expérience qu'ils ont acquise en travaillant dans certains pays hôtes et de leurs aptitudes linguistiques, attendu que de nombreux documents de projet sont rédigés en espagnol ou en français ainsi qu'en anglais.

¹ Dans une note datée du 1^{er} février 2012, le Président du Fonds a confié la supervision de la fonction d'assurance qualité du FIDA au Responsable principal des stratégies de développement.

11. En 2012, plusieurs mesures stratégiques ont été prises pour renforcer le processus d'assurance qualité du FIDA:
- **Réorganisation.** En juillet 2012, le secrétariat de l'assurance qualité a été transféré au Département de la stratégie et de la gestion des savoirs, dirigé par le Responsable principal des stratégies de développement du FIDA. Dans le cadre de cette nouvelle structure, le secrétariat de l'assurance qualité est supervisé par le Chef de l'Unité chargée de l'assurance qualité et des dons, et les réunions d'examen sont présidées par le Responsable principal des stratégies de développement.
 - **Processus d'assurance qualité révisé.** En 2012, le secrétariat de l'assurance qualité a formulé une proposition visant à réviser le processus d'assurance qualité pour tenir compte de la réforme récente du système d'amélioration de la qualité. Le principal objectif de cette proposition est de faire une plus large place aux questions stratégiques à un stade plus précoce de la conception des projets. À la suite de la décision de la direction du FIDA concernant la proposition, des modifications pourraient être apportées au processus d'assurance qualité en 2013.
 - **Système de gestion des savoirs en matière d'assurance qualité.** En 2012, le secrétariat de l'assurance qualité a entamé la mise au point du nouveau système d'archivage des données relatives à l'assurance qualité (QUASAR), qui jettera les bases d'une gestion améliorée des savoirs tout en entraînant des gains d'efficacité dans l'administration du travail du secrétariat. La phase I de la mise en place de ce système sera achevée en 2012, la phase II étant en principe prévue pour 2013.
12. En 2013, le secrétariat de l'assurance qualité apportera plusieurs autres modifications à ses procédures et activités:
- **Suite donnée aux recommandations issues de l'assurance qualité.** À ce jour, le secrétariat de l'assurance qualité s'est acquitté de cette tâche en s'assurant de l'application par les chargés de programme de pays (CPP) des recommandations approuvées et en suivant les mesures qu'ils ont prises à cet égard (pour de plus amples renseignements, voir la section V). En 2013, des modifications pourraient être apportées à ce processus, s'agissant notamment de: déplacer le moment où le CPP doit rendre compte de l'assurance qualité à un point ultérieur du stade d'exécution; formuler des observations au titre de l'assurance qualité sur la supervision de certains projets; et chercher à intégrer le système de mise en conformité avec les recommandations issues de l'assurance qualité à d'autres procédures du FIDA.
 - **Données sur la qualité initiale.** Afin de mettre au point une série de données plus riches et plus révélatrices qui permettront de surveiller la qualité des projets, le secrétariat de l'assurance qualité s'emploiera à compléter les indicateurs du CMR convenus dans le cadre de FIDA9 par des mesures supplémentaires concernant la qualité de la conception et l'état de préparation à l'exécution (voir au paragraphe 30 un exemple de la manière dont cette démarche a été appliquée en 2012).

III. Résultats globaux du processus d'assurance qualité en 2012

Contexte des examens au titre de l'assurance qualité

13. En 2012, 35 examens d'assurance qualité portant sur 34 projets² ont été effectués dans 33 pays. La ventilation des projets par région indique que les deux divisions d'Afrique subsaharienne représentent 31% des examens effectués; viennent ensuite la Division Asie et Pacifique (APR) avec 29%, la Division Proche-Orient,

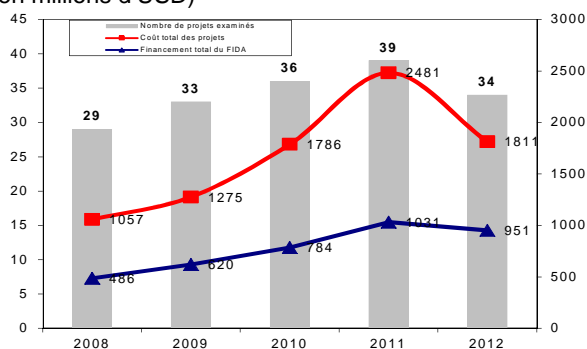
² En 2012, un projet a été examiné deux fois. Dans tous les tableaux et graphiques du présent rapport qui renferment des résultats des examens d'assurance qualité (notes fondées sur le CMR, catégories de projets et probabilité de la réalisation des objectifs de développement), deux ensembles de données ont été utilisés pour ce projet.

Afrique du Nord et Europe (NEN) avec 23%, et la Division Amérique latine et Caraïbes (LAC) avec 17%.

14. Les projets examinés en 2012 ont été conçus pendant la dernière année de la période couverte par FIDA8, alors que le FIDA devait relever le défi de concilier la tendance à l'expansion (induite par les montants plus importants disponibles pour les enveloppes des programmes de pays, l'accroissement des cofinancements, et l'initiative de reproduction à plus grande échelle) avec les contraintes relatives à son budget de fonctionnement, qui ont eu une incidence sur tous les aspects de la conception et de l'exécution – de la préparation des projets à leur supervision.
15. De ce fait, nombre des projets de 2012 ont eu en règle générale une plus grande envergure, couvrant souvent une région entière, voire un pays entier, où les montants plus élevés des investissements pouvaient être absorbés, mais où les coûts supplémentaires de préparation et de supervision étaient réduits (il est en effet plus onéreux de mettre au point et de superviser deux projets plutôt qu'un seul projet plus important).

Figure 1

Projets examinés au titre de l'assurance qualité, coût total des projets et financement total du FIDA
(en millions d'USD)



16. Il est trop tôt pour savoir si cette approche représente un nouveau mode opératoire pour le Fonds, mais ses éventuelles répercussions sur la qualité de la conception des projets ne sont pas négligeables. Des projets de plus grande envergure, comportant un plus grand nombre d'activités réparties sur des zones géographiques plus vastes peuvent-ils toujours répondre aux besoins des populations pauvres? Peuvent-ils être bien conçus, gérés et supervisés? Est-il possible d'utiliser de manière véritablement productive et durable des investissements d'un montant nettement plus élevé dans les zones cibles du FIDA?
17. Ces questions, ainsi que beaucoup d'autres, qui ont un caractère à la fois stratégique et technique, ont été posées cette année par le secrétariat de l'assurance qualité lors de divers examens de projets. Il ressort des conclusions tirées de ces examens et de l'analyse de l'ensemble du portefeuille, présentée plus loin, qu'à ce jour le FIDA arrive à augmenter le volume de ses prêts et à modifier le profil général de ses interventions, tout en maintenant et améliorant la qualité initiale globale de la conception de ses projets.
18. Néanmoins, l'évolution observée en 2011 et en 2012 semble indiquer que, dans le contexte de l'accroissement du volume et de la portée des opérations du Fonds, il conviendrait de suivre de plus près plusieurs aspects généraux de la conception des projets, notamment la formulation claire des objectifs et des avantages économiques qui découlent des activités des projets, la capacité des institutions partenaires d'exécuter et de suivre comme il se doit les projets, les mécanismes de finance rurale, et l'adaptation optimale des capacités d'exécution aux activités des projets.

Résultats de l'examen de la qualité initiale

19. Les résultats des examens d'assurance qualité de 2012 sont récapitulés au tableau 1.

Tableau 1
Résultats des examens d'assurance qualité pour la période 2008-2012

<i>Catégories finales de projets</i>	2008	2009	2010	2011 ^a	2012 ^a
Nombre de projets examinés	29	33	36	40	35
1) Projets considérés comme pouvant être poursuivis avec de légères modifications (en pourcentage)	30	30	42	38	60
2) Projets considérés comme pouvant être poursuivis sous réserve que des assurances supplémentaires soient données au cours des négociations de prêt et/ou que d'autres modifications/examens soient effectués pendant l'exécution (en pourcentage)	60	67	58	60	37
3) Projets nécessitant d'importantes modifications entraînant un retard dans leur présentation au Conseil d'administration (en pourcentage)	10	0	0	3	3
4) Projets écartés du programme de prêts (en pourcentage)	0	3	0	0	0

^a Comprend deux ensembles de données pour deux projets ayant été examinés deux fois – l'un en 2011 et l'autre en 2012.

Note: Les chiffres étant arrondis, la somme des pourcentages n'est pas nécessairement égale à 100.

20. Les résultats cumulatifs depuis 2008 indiquent que la qualité de la conception des projets examinés s'est améliorée; en 2012, 60% des projets ont reçu l'autorisation du groupe assurance qualité d'être présentés au Conseil d'administration sans modification ou presque, soit une progression de 100%, en pourcentage, depuis 2008. En outre, le nombre de projets ayant reçu l'autorisation d'être présentés au Conseil d'administration, sous réserve d'importantes modifications, a été ramené à 37%, pourcentage le plus bas à ce jour (marquant également un recul de 40% par rapport au chiffre record de 2009).
21. Dans l'ensemble, ces mesures globales indiquent que la qualité générale de la conception des projets – ou son degré de "maturité" – s'est nettement améliorée pendant les cinq années d'application des procédures d'assurance qualité. Les autres facteurs qui ont contribué à ces améliorations sont décrits en détail au paragraphe 25 et à la section V.

Notes attribuées à la qualité initiale

22. Au titre de l'assurance qualité, chaque projet a également été évalué par les examinateurs selon quatre indicateurs du CMR et leurs sous-composantes³. L'attribution de notes vise à compléter l'évaluation qualitative des examinateurs et à intégrer une mesure quantifiable et comparable dans le processus d'assurance qualité. Les notes récapitulatives pour chaque catégorie sont présentées ci-après au tableau 2.

³ En 2010, le sous-indicateur 2D ("équité entre les sexes et ciblage") a également été incorporé dans le système d'établissement de rapports du CMR, eu égard à l'engagement pris par le Fonds de servir de porte-flambeau aux fins de la réalisation du troisième Objectif du Millénaire pour le développement. Ce sous-indicateur ne figurait pas dans l'engagement original au titre de FIDA8 concernant les indicateurs relatifs à la qualité initiale du CMR.

Tableau 2
Notes moyennes attribuées à la qualité initiale et pourcentage de projets ayant obtenu une note globale satisfaisante ou très satisfaisante¹

Indicateurs du CMR	Description	Note moyenne					Projets ayant obtenu une note satisfaisante ou très satisfaisante (pourcentage)					Objectif pour 2012
		2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	
CMR 1	Efficacité des domaines d'action	4,5	4,6	4,6	4,5	4,7	87	94	97	93	97	90
CMR 2	Impact prévu sur les mesures visant la pauvreté	4,6	4,6	4,7	4,5	4,7	87	88	97	95	100	90
CMR 2D	Équité entre les sexes et ciblage	4,6	4,5	4,7	4,6	4,6	82	85	92	95	94	-
CMR 3	Innovation, apprentissage et reproduction à plus grande échelle	4,4	4,2	4,1	4,2	4,5	83	79	78	85	94	90
CMR 4	Durabilité des acquis	4,4	4,4	4,3	4,2	4,3	80	85	72	83	94	90
Moyenne		4,5	4,4	4,4	4,4	4,6						

¹ Les notes attribuées à la qualité initiale sont fondées sur une échelle de 1 à 6, la note 1 correspondant à "très insuffisant" et la note 6 à "très satisfaisant". Le pourcentage indique le nombre de projets recevant une note de 4 ou plus sur le nombre total de projets.

Note: Les données de 2011 et 2012 comprennent deux ensembles de notes fondées sur le CMR pour deux projets ayant été examinés deux fois – l'un en 2011 et l'autre en 2012.

23. Les notes moyennes attribuées à la qualité initiale pour 2008-2012, qui sont présentées au tableau 2, indiquent une évolution relativement limitée depuis le lancement du processus d'assurance qualité. Pour les quatre catégories ou indicateurs du CMR, une variation relativement faible est constatée d'une année à l'autre; toutefois, une progression plus importante de la note moyenne dans la catégorie "Innovation, apprentissage et reproduction à plus grande échelle" et de la moyenne des notes fondées sur le CMR a été observée en 2012⁴. Tenter, par extrapolation, de tirer des conclusions de fluctuations aussi mineures des valeurs annuelles reviendrait cependant à surestimer le degré de précision du système de notation fondé sur le CMR.
24. On peut néanmoins tirer des enseignements plus utiles en examinant le pourcentage de projets qui ont reçu des notes satisfaisantes ou très satisfaisantes par catégorie, plutôt que les notes moyennes. Dans cette optique, une tendance se dégage du tableau 2, indiquant que les projets du FIDA ont de plus en plus privilégié l'amélioration des aspects de la conception que le CMR tente de mesurer, à savoir l'efficacité dans les principaux domaines d'action, l'impact prévu sur la pauvreté (grâce à un meilleur ciblage), l'attention accrue accordée à l'apprentissage et à la reproduction à plus grande échelle, et l'accent mis sur la durabilité des activités des projets. En 2012, plus de 90% de l'ensemble des projets examinés au titre de l'assurance qualité ont reçu des notes satisfaisantes dans chacune des quatre catégories d'indicateurs du CMR, atteignant ainsi les objectifs fixés pendant FIDA8 au sujet de la qualité initiale des projets.
25. Il est probable que cette amélioration générale de la qualité de la conception au cours des cinq dernières années résulte de la convergence de plusieurs facteurs. Premièrement, le processus d'amélioration de la qualité, qui a été lancé au FIDA pendant cette période, a aidé les CPP à concevoir des projets plus élaborés en 2011 et en 2012, à en juger par les notes moyennes plus élevées obtenues en matière

⁴ Dans certains cas, ces notes moyennes peuvent différer de celles présentées dans le corps du texte du RIDE, car le rapport annuel sur l'assurance qualité transmet habituellement les données sur la qualité initiale recueillies au cours de l'année civile (de janvier à décembre d'une année donnée), tandis que le RIDE de 2012 présente les données du CMR sur la qualité initiale pour une période continue de un ou deux ans, qui commence en juillet et se termine en juin (par exemple juillet 2011 - juin 2012 ou juillet 2010 - juin 2012).

d'amélioration de la qualité⁵. Deuxièmement, le lancement des activités de supervision directe des projets par le Fonds en 2007 et le mécanisme d'examen du portefeuille en résultant ont créé une boucle d'apprentissage influant en retour sur le processus de conception. Par conséquent, les notes moyennes attribuées selon le CMR à l'"apprentissage" fondé sur les points forts et les faiblesses des précédentes conceptions ont été supérieures de 30% en 2012 par rapport à 2009. Troisièmement, les examinateurs chargés de l'assurance qualité ont préconisé de relever le niveau des normes concernant de nombreux aspects de la conception des projets en matière de durabilité, d'efficacité et de pertinence stratégique; PMD a répondu à ces demandes d'amélioration dans des domaines clés de la conception et de la préparation des projets émanant des examinateurs externes par une série d'initiatives (pour de plus amples détails, voir la section V).

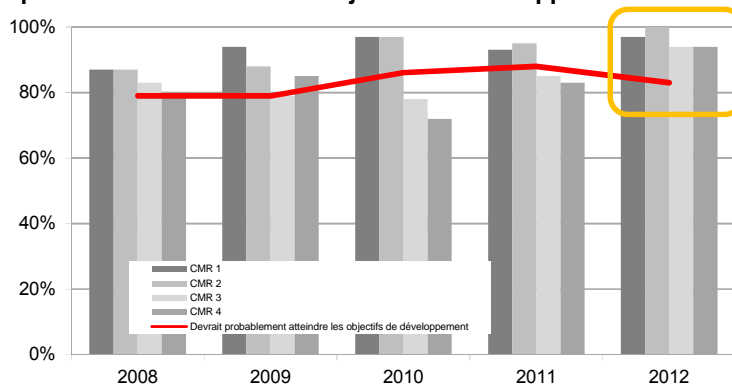
Résultats en matière de développement

26. Malgré ces signes encourageants indiquant une amélioration de la qualité initiale de la conception des projets au FIDA, à ce jour, les résultats des premières analyses statistiques semblent indiquer que les notes concernant la qualité initiale dans le cadre de FIDA8 pourraient ne pas être très utiles pour prévoir le succès de l'exécution (pour de plus amples détails, voir la section VI).
27. S'il n'existe pas actuellement d'indicateur prévisionnel *ex ante* particulièrement efficace, le meilleur paramètre général de prévision des résultats futurs des projets pourrait être à ce jour l'indicateur relatif à la probabilité d'atteindre les objectifs de développement défini dans le cadre de l'assurance qualité⁶. La corrélation de cet indicateur avec plusieurs indicateurs clés de supervision est toujours statistiquement significative (même si, dans la meilleure des hypothèses, le degré de corrélation est moyen), et il a permis de prévoir toutes les annulations de projet (2) depuis 2008.
28. En 2012, les examinateurs chargés de l'assurance qualité ont estimé que 83% des projets atteindraient probablement leurs objectifs de développement. Ces notes attribuées *ex ante* sont comparables aux résultats des évaluations *ex post* de l'efficacité du FIDA, selon lesquelles la performance d'environ 75% des projets a été jugée satisfaisante (Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA 2011).
29. Malgré cette cohérence dans les résultats, il reste surprenant que le pourcentage de projets pour lesquels la probabilité d'atteindre les objectifs de développement est satisfaisante n'ait pas augmenté au fil du temps, parallèlement à la progression des notes fondées sur le CMR. Cette évolution (décrite à la figure 2) semble indiquer que des facteurs autres que ceux dont les indicateurs du CMR rendent compte influent sur l'appréciation des examinateurs quant aux chances de succès d'un projet.

⁵ Les notes attribuées par la Division des politiques et du conseil technique (PTA) du FIDA en matière d'amélioration de la qualité ont concerné tous les projets examinés au titre de l'assurance qualité pendant la période 2008-2011 et 85% des projets examinés en 2012. Fondé sur un barème allant de 1 à 6, ce système de notation a été mis au point pour évaluer approximativement, sur le plan quantitatif, le degré général de maturité de la conception d'un projet, au stade de l'examen au titre de l'amélioration de la qualité. De 2008 à 2012, la note moyenne attribuée à l'issue de cet examen est passée de 3,9 à 4,4.

⁶ Une évaluation *ex ante* de la probabilité que les projets atteignent les objectifs de développement annoncés permet de consacrer une attention et des ressources supplémentaires aux projets jugés particulièrement risqués à cet égard. C'est pourquoi des examinateurs très expérimentés ont évalué cette probabilité dans les examens d'assurance qualité, en se fondant sur plusieurs appréciations générales, concernant notamment la conception des composantes du projet, la solidité des partenaires d'exécution et la prise en compte du contexte du pays hôte (y compris ses capacités stratégiques, techniques et institutionnelles).

Figure 2
Corrélation entre les notes satisfaisantes dans les quatre catégories du CMR et la probabilité d'atteindre les objectifs de développement^a



^a Comprend deux ensembles de données pour un projet ayant été examiné à deux reprises en 2011.

30. Dorénavant, le secrétariat de l'assurance qualité recueillera des données sur les trois nouveaux indicateurs relatifs à la complexité des projets qui ont été introduits en 2012, en rendra compte et commencera à les analyser. En 2012, une forte corrélation⁷ a été mise en évidence entre ces nouveaux indicateurs (qualité générale de la conception, prise en compte du contexte du pays hôte et applicabilité globale de la conception) et l'indicateur de l'assurance qualité relatif à la probabilité d'atteindre les objectifs de développement (la série de données utilisée couvrant une période d'observation d'un an uniquement est toutefois limitée); si ce lien se confirme au fil du temps, ces données pourraient s'avérer utiles lorsque l'on cherchera à généraliser et à dégager des enseignements des projets qui obtiennent de bons résultats par rapport aux indicateurs généraux du CMR, mais sont néanmoins jugés par les examinateurs moins susceptibles d'atteindre leurs objectifs de développement.

Efficacité du processus d'amélioration de la qualité

31. En 2012, les examinateurs de l'assurance qualité ont fait les observations suivantes sur le processus d'amélioration de la qualité du FIDA:
- a) **Révision du processus d'amélioration de la qualité.** En 2012, le secrétariat de l'assurance qualité a accueilli avec intérêt une proposition visant à réviser le processus d'amélioration de la qualité, de manière à mettre moins l'accent sur une réunion unique d'examen au titre de ce processus et à accorder plus d'importance (et de ressources) à la fourniture de conseils et d'intrants techniques pendant tout le cycle de conception et d'exécution du projet. Une fois achevée la phase pilote de ce système remanié, il sera important d'évaluer de quelle manière les éléments nouveaux (participation à part entière des conseillers de la Division des politiques et du conseil technique [PTA] à l'équipe du projet et importance accrue de l'équipe de gestion du programme de pays) apportent une valeur ajoutée au processus global de conception. Ainsi qu'il est noté au paragraphe 11, le secrétariat de l'assurance qualité a formulé sa propre proposition de révision du processus d'assurance qualité, qui vise à procéder le plus tôt possible (au stade de l'élaboration de la note conceptuelle) à l'examen des éternelles questions qui se posent lors de la conception d'un projet (telles que les questions liées à la complexité, aux orientations stratégiques et à la durabilité).

⁷ Pour les indicateurs "Qualité générale de la conception", "Prise en compte du contexte du pays hôte" et "Applicabilité", les variables khi carré avaient un seuil de signification inférieur ou égal à 0,01, et les valeurs symétriques du V de Cramer étaient égales respectivement à 0,504, 0,681 et 0,598.

- b) **Application des recommandations relatives à l'amélioration de la qualité.** Au cours des années précédentes, les examinateurs chargés de l'assurance qualité ont remarqué que, bien souvent, les recommandations formulées par le groupe amélioration de la qualité n'étaient pas suffisamment intégrées à la conception finale avant que le projet leur soit soumis pour examen. Afin de remédier à ce problème, le secrétariat de l'assurance qualité a mis au point cette année une nouvelle notation pour évaluer dans quelle mesure les recommandations issues de l'amélioration de la qualité sont prises en compte. En 2012, la note moyenne a été 4,8, ce qui indique un degré d'application moyen plus que satisfaisant. Malgré ce résultat encourageant, l'existence de quelques cas extrêmes (où des recommandations ont été purement et simplement ignorées) semble indiquer que l'application d'une méthode plus institutionnalisée pour garantir la mise en conformité avec les recommandations relatives à l'amélioration de la qualité, *avant* l'examen au titre de l'assurance qualité, pourrait être tout de même opportune. Cette question devrait être signalée et examinée dans le cadre de l'évaluation de la phase pilote du processus révisé d'amélioration de la qualité.
- c) **Éléments stratégiques.** En 2011 et en 2012, les examinateurs chargés de l'assurance qualité ont été parfois confrontés à des questions stratégiques et techniques qui, pour diverses raisons, n'avaient pas reçu l'attention qu'elles méritaient durant le processus d'amélioration de la qualité. C'est pourquoi, dans le cadre de l'évaluation du dispositif pilote, il est recommandé d'examiner l'efficacité avec laquelle l'amélioration de la qualité permet de repérer et de résoudre les problèmes stratégiques avant l'examen au titre de l'assurance qualité. D'ailleurs, à compter de 2013, le secrétariat de l'assurance qualité vérifiera également dans quelle mesure les problèmes signalés à cet égard dès le début du projet sont résolus pendant la conception (et pendant l'examen au titre de l'amélioration de la qualité).
- d) **Intervalle de temps entre les examens d'amélioration de la qualité et les examens d'assurance qualité.** En 2011 et en 2012, le nombre moyen de jours de travail entre l'examen d'amélioration de la qualité et l'examen d'assurance qualité était d'environ 85. Entre 2009 et 2012, la moyenne a diminué d'environ 22%, un mois (22 jours de travail) ayant été retranché du délai total de conception des projets. Cette tendance, associée à une amélioration des résultats fondés sur le CMR pour 2012 et à des notes globales satisfaisantes concernant l'application des recommandations au titre de l'amélioration de la qualité, semblerait indiquer un gain d'efficacité, plutôt qu'une perte de qualité, mais il est encore trop tôt pour percevoir toute la portée de cette réduction du délai de préparation des projets. À mesure que les nouveaux processus d'amélioration de la qualité sont mis en œuvre, il conviendrait d'étudier de près et d'évaluer ce calendrier accéléré de conception, ainsi que la notion de délai raisonnable de conception.

IV. Aspects de la conception pouvant être améliorés

32. Le tableau 3 fait état des domaines d'action visés le plus souvent par les recommandations présentées dans les examens d'assurance qualité en 2012 et au cours des années précédentes, en pourcentage des projets. Il convient de souligner que les données renvoient à la fréquence des déficiences et non à leur ampleur dans chaque domaine. Par conséquent, les données doivent être interprétées avec prudence.

Tableau 3
Les 10 principaux domaines d'action visés par les recommandations (en pourcentage des projets)

<i>Domaine d'action</i>	<i>2012</i>	<i>2011</i>	<i>2008-2012</i>
Cadre logique	60%	35%	31%
Analyse économique	46%	43%	29%
Ciblage	37%	18%	34%
Dispositions d'exécution	34%	45%	47%
Document de projet	34%	10%	20%
Financement	31%	23%	19%
S&E	20%	38%	36%
Durabilité	20%	25%	14%
Gestion des savoirs	17%	15%	13%
Complexité	14%	20%	21%

Note: Le tableau comprend deux ensembles de recommandations se rapportant à des projets examinés à deux reprises en 2011 et en 2012.

33. Bon nombre des déficiences auxquelles le tableau ci-dessus renvoie sont récurrentes; elles figurent en effet dans tous les rapports annuels sur l'assurance qualité depuis 2008. Ainsi qu'il a déjà été expliqué dans le Rapport annuel sur l'assurance qualité 2011, certains des problèmes relevés par les examinateurs sont systémiques, étant liés à la nature du mandat du FIDA, aux types d'activités qu'il appuie et aux régions où il est présent. Les domaines d'action visés par les recommandations figurant dans le tableau (par exemple les dispositions d'exécution, la complexité des projets, l'utilisation des subventions et le renforcement des capacités) renvoient à des problèmes endémiques inhérents à nombre d'opérations du FIDA qui ne peuvent pas être réglés rapidement. Il convient plutôt de renforcer ces aspects de la conception par une plus grande sensibilisation et une meilleure utilisation des outils de conception (cadre logique, analyse économique, cadre de gouvernance et de lutte contre la corruption, systèmes de S&E, et identification et atténuation des risques).

A. Aspects techniques de la conception des projets

34. Les domaines d'action spécifiques ci-après, ayant trait à la conception des projets, ont été visés par des recommandations formulées pour de multiples projets en 2012; l'astérisque figurant après l'intitulé du domaine indique qu'il s'agit d'une question récurrente.
35. **Cadre logique***. D'importantes améliorations ont été apportées à la conception et à l'utilisation des cadres logiques mais, de l'avis des examinateurs chargés de l'assurance qualité, ces cadres sont encore trop compliqués. En outre, certains examinateurs se sont interrogés à propos de la réticence apparente des équipes de projet à intégrer des valeurs numériques dans le cadre logique pendant la phase de conception. À cet égard, certains "effets rapides" peuvent être obtenus en simplifiant et en différenciant clairement les indicateurs relatifs aux produits et aux résultats, afin de définir exactement chaque résultat attendu. Étant donné que plusieurs produits pourraient être liés à un seul indicateur de résultats, le nombre total d'indicateurs s'en trouverait réduit, ce qui permettrait de rationaliser et de mieux cibler les activités de suivi et d'améliorer leur efficacité.
36. **Analyse économique et financière***. Quelques améliorations ont été notées en 2012, mais l'analyse économique et financière reste déficiente dans les projets du FIDA. Un plus grand nombre d'améliorations devraient apparaître en 2013, avec l'entrée en vigueur des directives sur l'utilisation de cette analyse, récemment élaborées. En règle générale, les examinateurs de l'assurance qualité ont fait valoir que l'inclusion d'une brève déclaration exposant les hypothèses de base retenues pour l'analyse (par exemple la superficie cultivée, l'intensité de culture, les

rendements, les coûts de production, les prix à la production fondés sur la parité des importations, etc.) éclairerait celle-ci et fournirait également le lien logique indispensable entre le taux de rendement économique et les indicateurs utilisés dans le cadre logique et l'analyse des risques. À plusieurs reprises en 2012, la question du "bien-fondé" des divers niveaux de coût des projets par bénéficiaire a été également examinée, et PTA a décidé de mener une étude sur ce sujet.

37. **Ciblage.** Les documents de conception des projets contiennent souvent des exposés sur les activités conçues spécialement pour aider le groupe cible (ménages très pauvres, femmes, jeunes, minorités, etc.) mais, à plusieurs reprises en 2012, la justification des objectifs (nombre de bénéficiaires du projet visés) associés aux composantes n'était pas clairement explicitée ni bien énoncée.
38. **Dispositions d'exécution*.** Contrairement à de nombreuses autres institutions multilatérales de crédit, le FIDA compte beaucoup sur les prestataires de services (ONG, autres organisations internationales ou entreprises privées) pour l'exécution des projets. En 2012, non moins de dix institutions ont même participé à l'exécution d'un projet. De façon générale, cette approche s'est traduite par une mise en œuvre efficace, mais il existe invariablement des risques, car le gouvernement (et le FIDA) n'est pas toujours en mesure de suivre de près la manière dont le prestataire de services s'acquitte de ses obligations, ni d'exercer une influence à cet égard. Les équipes de projet doivent donc redoubler d'efforts pour évaluer ce qui est pratique et ce qui est réalisable. Si le gouvernement souhaite inclure un grand nombre de composantes et de prestataires de services, il faut l'inciter à examiner si les dispositions d'exécution ne peuvent pas être organisées d'une autre façon.
39. **Suivi-évaluation*.** Dans un proche avenir, le FIDA a l'intention de s'employer à enregistrer systématiquement et avec exactitude les principaux produits et résultats des projets, et à tirer ensuite de ces données des enseignements utiles pour concevoir et gérer les projets actuels et futurs. De nombreux gouvernements continuent de mettre en question l'utilité des systèmes de S&E, qu'ils considèrent comme un dispositif imposé par des donateurs extérieurs et présentant peu d'intérêt pour les organismes d'exécution. Afin de convaincre les gouvernements et les autorités responsables des projets de l'utilité des systèmes de S&E, il convient de trouver le juste milieu entre, d'une part, la demande de renseignements détaillés sur les produits, les résultats et l'impact des projets du FIDA et, d'autre part, la capacité des institutions locales à recueillir et à analyser les données nécessaires. À cette fin, il convient de réfléchir plus longuement à la question du nombre approprié d'indicateurs et de leur pertinence en tant qu'outil de gestion.
40. **Complexité des projets*.** Eu égard à son mandat, le FIDA doit toujours chercher à trouver un équilibre entre la taille de plus en plus grande de ses projets et sa volonté de continuer à innover et à mener ses activités dans des zones reculées, où il apporte son appui à des communautés pauvres. En 2012, certains projets ont cherché à tirer parti des composantes existantes qui avaient déjà fait leurs preuves dans le pays, mais d'autres, excessivement ambitieux, ont entrepris un trop grand nombre d'activités. Si l'on ajoute à cette combinaison de facteurs le manque de ressources d'un petit pays, ou l'étendue géographique d'un grand pays, il peut en résulter un risque élevé d'échec. Dans certaines situations, la mise en œuvre progressive des activités peut être une solution, mais elle n'est pas, et ne sera jamais, la panacée en cas de conception trop complexe.
41. **Durabilité*.** S'agissant de la durabilité des projets, les examinateurs du FIDA évaluent la probabilité que les activités d'un projet continuent d'être mises en œuvre avec efficacité une fois que le rôle du FIDA (financement, exécution et supervision) a cessé. Dans la plupart des cas, les examinateurs de l'assurance qualité n'ont pas remis en question l'intérêt à court terme que les activités proposées présentaient pour les communautés ciblées; leurs préoccupations concernaient plutôt la manière de concevoir le projet pour que ses avantages continuent de se matérialiser à moyen et long terme.

42. **Document de projet.** En 2012, les examinateurs de l'assurance qualité ont généralement accueilli beaucoup plus favorablement les aspects relatifs à la présentation des documents de conception proposés par le FIDA. Néanmoins, cette catégorie générale a encore été signalée en 2012, car certains CPP continuent d'utiliser des documents de travail associés à d'autres notes sur divers sujets de préoccupation, moins graves ou ponctuels (liés à l'absence de précisions sur des questions spécifiques, à la mauvaise présentation des résultats des projets précédents ou à l'omission d'informations essentielles).
- B. Questions stratégiques**
43. Les projets examinés en 2012 contenaient un certain nombre de questions plus vastes, axées davantage sur les politiques, auxquelles la direction devrait accorder une plus grande attention.
44. **Système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI).** Conformément aux directives opérationnelles du FIDA, une série d'indicateurs du SYGRI (par exemple la réduction de la malnutrition infantile) doivent être inclus dans le cadre logique pour mesurer les résultats des projets. En 2012, comme les années précédentes, les examinateurs chargés de l'assurance qualité se sont demandé dans quelle mesure ces indicateurs peuvent être attribués aux activités des projets et quelle est la meilleure manière d'utiliser ces données. Les problèmes particuliers rencontrés cette année sont notamment les suivants: premièrement, en l'absence de groupe de contrôle (approche contrefactuelle), les indicateurs du SYGRI ne peuvent donner aucune indication valable sur les progrès accomplis dans la zone du projet par rapport à d'autres régions du pays (l'examen de l'utilisation d'éléments contrefactuels à cet effet, mené actuellement par PMD, devrait être utile); deuxièmement, bien qu'il existe des directives assez détaillées, des incertitudes persistent quant au groupe cible sur lequel devraient porter les indicateurs du SYGRI au niveau des objectifs; troisièmement, même si des études de référence concernant le SYGRI au niveau des objectifs pourraient être organisées relativement rapidement et à peu de frais, en règle générale, cette question est reportée à la phase d'exécution. Il faudrait continuer d'encourager, lors de la conception des projets, la pratique consistant à utiliser des statistiques régionales ou nationales, pertinentes et actualisées, plutôt que de recueillir des données primaires pour servir de base à ces indicateurs.
45. **Production de semences.** Plusieurs projets financés par le FIDA cherchent à résoudre la question complexe de la production et de la commercialisation de semences de haute qualité. Même si la plupart d'entre eux essaient de faire intervenir le secteur privé, les questions de l'analyse de la compétitivité par rapport aux importations, du nombre d'entreprises auxquelles le marché peut offrir des débouchés, et de la capacité du gouvernement à garantir la qualité, ne reçoivent pas l'attention qu'elles méritent. À cet égard, PTA s'est engagée à réaliser une étude sur l'expérience acquise par le FIDA et par les autres institutions financières internationales dans ce domaine, en vue de dégager des exemples de bonnes pratiques.
46. **Rôle du secteur privé.** Des efforts louables sont entrepris pour s'assurer la participation du secteur privé, mais celle-ci est trop souvent obtenue moyennant des dons de contrepartie (des subventions) que l'on ne cherche pas à justifier. Cette pratique fausse notamment la structure des incitations, l'intégrité du marché et la durabilité. Il faut accorder une plus grande attention à l'analyse des obstacles à la participation du secteur privé et des mesures, autres que les dons, qui pourraient inciter les opérateurs de ce secteur à prendre part aux activités des projets.
47. **Financement de la phase de démarrage*.** De l'avis général, il reste beaucoup à faire pour aider les projets à entreprendre les opérations dès que possible. Plusieurs idées méritent d'être examinées plus avant; concrètement, le secrétariat de l'assurance qualité suggère que le FIDA étudie les propositions suivantes de manière plus approfondie en 2013: mobiliser les capacités de préfinancement des partenaires de cofinancement, attribuer, lorsque cela est possible, des dons aux

pays pour faciliter les premières activités de démarrage des projets, réexaminer une approche reposant sur les fonds fiduciaires pour la conception des projets, et étudier le modèle de préfinancement appliqué par d'autres institutions financières internationales afin de comprendre ses avantages, ses limites et son éventuelle applicabilité aux prêts du FIDA.

48. **Gestion des savoirs.** En 2012, à plusieurs reprises, les examinateurs de l'assurance qualité ont cité des projets comme étant des exemples de meilleures pratiques en matière de conception, et ont demandé que des activités complémentaires soient entreprises pour étudier leurs observations ou pour diffuser leurs constatations plus largement au sein du FIDA. À l'inverse, les examinateurs ont relevé certains cas où les efforts déployés pour prendre en considération l'expérience du FIDA en matière de projets sur le terrain et plaider en faveur des activités/approches proposées étaient insuffisants (les examinateurs étaient toutefois tous d'avis en 2012 que les concepteurs des projets s'attachent de plus en plus à mettre à profit les enseignements tirés des projets précédents lorsqu'ils conçoivent les interventions suivantes).
49. **Reproduction à plus grande échelle.** Il est essentiel que toute initiative de "reproduction à plus grande échelle" soit fondée sur des éléments prouvant que les programmes à reproduire ont atteint leurs objectifs. En 2012, plusieurs projets ont été décrits comme étant des opérations de "reproduction à plus grande échelle" mais, pour diverses raisons, certains d'entre eux n'ont guère apporté la preuve que les prototypes dont ils s'inspiraient avaient réalisé leurs objectifs. La reproduction à plus grande échelle des projets suppose: i) de repérer précisément les modèles/interventions à reproduire; ii) d'apporter la preuve que les interventions/modèles mis à l'essai sont efficaces et efficaces (il ne suffit pas de mentionner un rapport de supervision satisfaisant, car ces rapports évaluent généralement l'état d'avancement de la mise en œuvre d'un programme plutôt que ses résultats potentiels); iii) de définir l'échelle à laquelle le programme est actuellement exécuté et l'échelle visée; et iv) d'exposer clairement comment atteindre une plus grande échelle, en précisant par exemple les conditions institutionnelles, politiques, fiscales et financières qui doivent être remplies (sphères intervenant dans la reproduction à plus grande échelle).
50. **Participation des jeunes.** En 2012, plusieurs projets comprenaient des composantes qui ciblaient spécifiquement les jeunes ruraux, bénéficiaires de composantes ou d'activités particulières. Les examinateurs étaient généralement d'avis que cet aspect démographique s'inscrit dans le cadre du mandat global du FIDA, mais des questions ont été soulevées pendant le processus d'assurance qualité par le Responsable principal des stratégies de développement du FIDA et par d'autres intervenants au sujet de l'expérience du Fonds, de son avantage comparatif et des politiques à appliquer lorsqu'il s'agit concrètement d'améliorer la vie des jeunes grâce à la conception des projets. En 2012, PMD s'est engagé à entreprendre une étude qui recensera les meilleures pratiques dans ce domaine.

C. Résumé

51. Le tableau ci-après récapitule les points faibles de la conception mis en évidence plus haut, ainsi que les mesures correctrices proposées par le secrétariat de l'assurance qualité ou par d'autres intervenants.

Tableau 4

Points faibles de la conception des projets mis en évidence grâce au processus d'assurance qualité en 2012 et recommandations aux fins d'amélioration

Domaine d'action	Mesures
Étude sur les semences	Examen des meilleures pratiques et des écueils courants dans le domaine de la production et de la distribution de semences, approuvé (par PMD)
Coût unitaire des projets	Note d'orientation sur les normes, la signification et l'utilité de l'examen du coût des projets par bénéficiaire/ménage, approuvé (par PMD)
Jeunes	Examen des meilleures pratiques afin d'aider le FIDA à définir ses méthodes de travail dans ce domaine, approuvé (par PMD)
Examen du SYGRI	Examen de l'utilisation des indicateurs et de la méthodologie du SYGRI proposé par le groupe assurance qualité (proposé également en 2012)

V. Suite donnée aux recommandations issues de l'assurance qualité

Suite donnée aux recommandations issues de l'assurance qualité

52. Depuis 2008, les examinateurs et le secrétariat de l'assurance qualité ont formulé une série de recommandations concernant les aspects stratégiques et techniques, ainsi que les processus et les projets, afin d'améliorer la "possibilité de mise en œuvre" et la probabilité de succès des opérations du FIDA. À ce jour, PMD a tenu pleinement compte de ces recommandations, et l'amélioration des données sur la qualité initiale au cours des cinq dernières années semble indiquer que les mesures prises portent maintenant leurs fruits.
53. On trouvera à la section ci-après un bref aperçu de la suite qui a été donnée dans l'ensemble aux recommandations issues de l'assurance qualité au cours des cinq dernières années.

Questions stratégiques

54. **Appui aux composantes non agricoles.** En 2009 et de nouveau en 2011, le secrétariat de l'assurance qualité a demandé que des directives internes soient élaborées afin de définir quand et comment le FIDA pourrait appuyer des activités non agricoles. En janvier 2012, le Département de la stratégie et de la gestion des savoirs, en collaboration avec PMD, a préparé une analyse de la flexibilité et des contraintes inhérentes au Cadre stratégique du FIDA 2011-2015 et a présenté une communication sur ce sujet, qui servira de référence à la haute direction (Vice-Président, Vice-Président adjoint et Responsable principal des stratégies de développement) ainsi qu'aux CPP.
55. **Reproduction à plus grande échelle.** En décembre 2009, PMD a entrepris de définir la notion de "reproduction à plus grande échelle" (qui va au-delà de la simple reproduction), en désignant des fonctionnaires et des consultants extérieurs chargés d'établir une stratégie appropriée pour le FIDA. En octobre 2012, les dernières conclusions de l'étude et son incidence sur les projets du FIDA ont été présentées au personnel du Fonds, des travaux complémentaires étant prévus en 2013 pour intégrer ces conclusions dans le processus de conception.
56. **Intervention en cas de catastrophe.** En 2010, le groupe assurance qualité a recommandé que le FIDA mette au point des directives pour la conception des projets qui doivent être exécutés au lendemain d'une catastrophe, compte tenu des questions complexes associées à ces opérations. En mai 2011, de nouvelles directives, qui ont permis de consolider les précédentes initiatives dans ce domaine et de les rendre opérationnelles, ont été présentées au Conseil d'administration pour information.
57. **Collaboration avec le secteur privé.** En 2008, 2009 et 2011, le groupe assurance qualité a recommandé que le FIDA mette au point un cadre pour examiner quand et comment nouer des partenariats et collaborer avec le secteur privé, afin de définir l'approche du Fonds en matière de conception des partenariats public-privé. En 2011, la stratégie du Fonds concernant la collaboration avec le

secteur privé a été élaborée et mise au point définitivement. Il est encore trop tôt pour évaluer son efficacité.

Processus de conception

58. **Documentation relative aux projets.** En 2009, PMD s'est engagé à réexaminer et à réviser le rapport sur la conception du projet, afin d'y inclure tous les renseignements utiles à l'exécution et de réduire l'ensemble de la documentation. Au cours de l'été 2011, le nouveau modèle de rapport sur la conception du projet a été officiellement adopté et, depuis janvier 2012, il est employé pour tous les nouveaux projets. L'utilisation systématique de ce modèle par PMD, qui n'a donc pratiquement plus recours aux documents de travail, s'est traduite par une conception généralement plus claire qui comporte de solides justifications et présente les composantes à mettre en œuvre. Par conséquent, les rapports sur la conception des projets du FIDA deviennent des "feuilles de route" de mieux en mieux conçues qui peuvent être utilisées comme point de départ pour les négociations avec le gouvernement, pour l'exécution du projet et ultérieurement pour l'évaluation *ex post*.
59. **Examen des projets cofinancés au titre de l'amélioration de la qualité.** En 2009, le groupe assurance qualité a demandé que soient élaborées des directives pour établir dans quelle mesure les projets cofinancés devraient être évalués dans le cadre du processus interne d'amélioration de la qualité du FIDA. À la fin de 2009 et au début de 2010, PTA a élaboré une proposition à cet égard et l'a présentée à l'équipe de gestion de PMD, au Forum des CPP et au séminaire d'amélioration de la qualité - assurance qualité, où il a été convenu que le rapport du principal bailleur de fonds pourrait être présenté en même temps qu'une brève documentation complémentaire sur les spécificités du FIDA. Ces éclaircissements ont permis d'améliorer la capacité du FIDA à cofinancer des projets avec des donateurs sans que ses procédures d'examen interne ralentissent indûment ou gênent de toute autre manière le traitement des projets.
60. **Réforme du processus d'amélioration de la qualité.** En 2010 et en 2011, les rapports annuels sur l'assurance qualité et les notes de synthèse ont souligné combien il est nécessaire que PTA intervienne dès le début et pendant tout le processus de conception des projets. Au printemps 2012, à la lumière des résultats du rapport d'audit interne et d'une étude commandée par le Bureau interne de l'évaluation, une nouvelle réforme de l'amélioration de la qualité, comprenant une phase pilote de neuf mois qui se terminerait en 2013, a été proposée. La réforme n'a été officiellement engagée que vers le milieu de l'année 2012, mais le groupe assurance qualité a constaté en 2011 et en 2012 les résultats de l'évolution plus générale, qui consiste à faire participer davantage les conseillers en matière d'amélioration de la qualité aux activités de préparation, dans plusieurs projets (élevage, finance rurale et infrastructure) dans lesquels des conseillers de PTA avaient été étroitement associés à la résolution des problèmes de conception, tant au siège que sur le terrain.
61. **Formation à la supervision directe.** En 2009, le groupe assurance qualité a recommandé au FIDA d'assurer une formation à la supervision, afin d'aider les CPP chargés de gérer directement la supervision de leur portefeuille de projets. En 2010, PMD a mis au point un nouveau cours de formation à la supervision directe, à l'intention des CPP et d'autres fonctionnaires du FIDA, afin de leur enseigner les méthodes et les procédures de base appliquées dans les activités de supervision. Du point de vue de la conception des projets, une vision fondamentale commune de la supervision permet d'obtenir de multiples résultats, notamment: l'intégration à la conception d'une meilleure connaissance du pays et d'informations plus complètes sur le projet; une plus grande sensibilisation aux pratiques les meilleures des donateurs et des partenaires intervenant dans le même pays hôte (et aux écueils courants auxquels ils se heurtent); un plus grand partage des expériences relatives à la supervision (et des échecs), qui peut influencer sur les méthodes appliquées pour

concevoir des composantes spécifiques et les éclairer; et le renforcement des capacités institutionnelles nécessaires pour relever les défis en matière d'exécution.

Aspects techniques

62. **Révision du cadre logique.** Depuis 2008, les examinateurs de l'assurance qualité ont à plusieurs reprises demandé au FIDA d'examiner systématiquement et de réviser les méthodes appliquées pour préparer et utiliser les cadres logiques. En 2011, PMD a adopté un nouveau modèle de cadre logique ainsi que des directives à l'intention des CPP, afin d'apporter des éclaircissements sur l'utilisation de cet outil, d'expliquer sa structure de base et de simplifier la présentation des données. En 2012, les examinateurs de l'assurance qualité ont constaté une amélioration notable de la préparation et de l'utilisation des cadres logiques. Même si ce domaine d'action est encore fréquemment mentionné par les examinateurs (voir le tableau 4), la teneur des recommandations ne concerne plus des préoccupations fondamentales au sujet de l'utilisation incohérente de cet outil par le Fonds, mais plutôt des questions plus terre à terre, spécifiques aux projets, telles que le choix des indicateurs, le libellé et l'établissement des objectifs.
63. **Analyse économique et financière.** À la suite des multiples recommandations découlant des examens d'assurance qualité effectués en 2009, 2010 et 2011, PTA et le groupe assurance qualité ont coparrainé un atelier sur l'analyse économique et financière qui s'est tenu en octobre 2011 et où les membres des équipes d'amélioration de la qualité et d'assurance qualité ont présenté leurs conclusions au personnel du FIDA. Début 2012, un groupe de travail interne a été constitué pour examiner sous divers aspects la question de l'amélioration de l'utilisation par le FIDA de l'analyse économique et financière et, en septembre 2012, de nouvelles directives internes ont été officiellement adoptées, l'élaboration des modules de formation y relatifs étant programmée à brève échéance.
64. **Subventions.** En 2011, PMD s'est engagé à formuler des déclarations de principe spécifiques sur les meilleures pratiques concernant l'utilisation des subventions dans le secteur agricole, qui seraient éclairées par un rapport auquel le FIDA a participé, intitulé "Subsidies as an instrument in agriculture finance: A review" (Étude sur les subventions, outil de financement agricole). En 2012, PTA a publié sa nouvelle politique en matière de dons de contrepartie, élaborée en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et en a présenté les principaux principes en octobre 2012, au cours d'un séminaire destiné au personnel.
65. **Infrastructure rurale.** En juillet 2011, PMD s'est engagé à réexaminer, consolider et mettre au point les directives internes du FIDA sur les aspects de la conception des projets ayant trait à l'infrastructure rurale. Au cours de l'automne 2012, les notes thématiques sur plusieurs sujets relatifs à l'infrastructure (participation locale; passation des marchés; considérations sur les institutions, les partenariats et l'autonomisation; gestion et supervision des contrats) ont été révisées et étoffées. En outre, deux documents de référence (produits de transmission des savoirs) sur des questions relatives à l'exploitation et l'entretien et à l'exécution des projets ont été préparés en 2012.
66. **Fonds d'actions.** À la suite de la recommandation formulée en 2011 dans le cadre de l'assurance qualité, qui invitait le Fonds à évaluer de manière plus approfondie s'il est opportun et utile de soutenir les fonds d'actions gouvernementaux axés spécifiquement sur le développement du secteur rural, PTA et le secrétariat de l'assurance qualité ont organisé conjointement en juin 2012, à l'intention de participants aux fonds d'actions venant des secteurs public et privé et de la communauté des ONG, un atelier où ont été examinés les meilleures pratiques ainsi que les rouages du financement par actions. Une note thématique portant sur cet atelier a été rédigée en août 2012 et est actuellement en cours de finalisation.

Recommandations au niveau des projets

67. Outre les recommandations plus générales au niveau institutionnel susmentionnées, plusieurs recommandations spécifiques sont formulées par les examinateurs de l'assurance qualité, en accord avec les CPP, au cours de chaque processus d'examen d'un projet. Le secrétariat de l'assurance qualité exige ensuite que tous les projets rendent compte, un an après le premier décaissement, de la mesure dans laquelle ces recommandations ont été intégrées à la conception. Cette disposition, qui vise à garantir que les recommandations de l'assurance qualité sont suffisamment prises en compte pendant l'exécution, a été proposée en 2009 et pleinement intégrée à tous les examens au titre de l'assurance qualité en 2010.
68. En 2011 et en 2012, le secrétariat de l'assurance qualité a reçu et examiné environ 40 rapports de situation émanant de projets qui sont actuellement mis en œuvre et supervisés par le FIDA⁸. À ce jour, tous les rapports reçus ont été examinés et, si nécessaire, des précisions supplémentaires ont été demandées. Au cours d'une première évaluation, les observations générales suivantes ont été formulées:
- a) Pour un grand nombre de projets examinés (plus de 60%), des retards importants ont été enregistrés dans la mise en œuvre en raison de problèmes d'exécution. Ces derniers étaient souvent liés aux difficultés suivantes:
 - i) problèmes de dotation en personnel (équipe de projet non constituée au moment du démarrage, capacités locales insuffisantes et rotation fréquente du personnel);
 - ii) décisions venant des instances supérieures et influant sur les principales caractéristiques du projet (changements dans les institutions chefs de file, modification des politiques d'octroi de subventions, réorganisation des priorités des partenaires en matière d'aide);
 - iii) problèmes avec les soumissions et la passation des marchés (flambée des prix, disponibilité limitée de prestataires locaux); et
 - iv) agitation politique (retards dans le domaine législatif, concurrence institutionnelle, situation d'après-conflit, troubles civils dans la zone du projet).

Ce bilan confirme la conclusion formulée à maintes reprises par les examinateurs de l'assurance qualité, selon laquelle les dispositions d'exécution sont l'un des principaux points faibles de la conception des projets du FIDA; il tend à démontrer qu'il faut s'employer davantage, à un stade plus précoce du processus de préparation, à prévenir le risque de retard pendant la mise en œuvre (en ayant recours au préfinancement, en mettant à profit les dispositions existantes des unités de gestion des projets et en intégrant les enseignements tirés de l'exécution de projets antérieurs dans le pays).

- b) Parmi les recommandations concernant les "effets rapides" qui sont plus souvent (et peut-être plus facilement) intégrées à la conception des projets pendant l'exécution figurent: la mise en place d'un cadre de gouvernance et de lutte contre la corruption, la révision du cadre logique, et la révision des méthodes de renforcement des capacités et de ciblage.
- c) Les menaces potentielles liées aux catastrophes naturelles qui ont nui à l'exécution des projets (par exemple les typhons, les sécheresses et les inondations) n'ont pas été systématiquement mises en évidence ou signalées par les examinateurs de l'assurance qualité, ce qui laisse entendre qu'il pourrait être opportun de prêter davantage attention aux méthodes de gestion des risques lors de la conception.

⁸ Cela correspond à 80% de tous les projets qui sont actuellement tenus de transmettre des rapports de situation au secrétariat de l'assurance qualité. Compte tenu du laps de temps important entre l'approbation d'un projet et son entrée en vigueur, et du délai prévu d'un an après le premier décaissement, la date de présentation du rapport au titre de l'assurance qualité peut varier énormément de projet à projet.

- d) Les deux projets qui, en définitive, ont été retirés du programme de prêts avaient été jugés par les examinateurs de l'assurance qualité comme étant "peu susceptibles d'atteindre leurs objectifs de développement".

VI. Analyse du portefeuille

69. Depuis 2008, 171 projets ont été analysés dans le cadre du processus d'assurance qualité du FIDA, ce qui a donné lieu à un certain nombre de recommandations et de données relatives à la qualité initiale pour chaque projet. La présente section récapitule brièvement les principales conclusions de la mise à jour de 2012 de l'analyse statistique annuelle, entreprise dans le cadre du rapport annuel sur l'assurance qualité en vue d'étudier les éventuels liens entre la qualité initiale, la supervision et les ensembles de données extérieures. L'objectif est de repérer, moyennant l'analyse statistique des données, les éléments potentiels favorisant la qualité initiale des projets, qui pourraient ne pas être mis en évidence au cours d'une seule année, mais être néanmoins prédominants à l'échelle du portefeuille⁹.

Conclusions de l'analyse du portefeuille

70. **Analyse du volume accru des projets et des indicateurs relatifs à la qualité initiale:** comme en 2011, les données statistiques semblent indiquer qu'il n'existe pas de lien significatif à l'échelle du portefeuille entre l'accroissement du montant du financement, du cofinancement et du nombre de ménages bénéficiaires appuyés par le FIDA, et la qualité initiale de la conception des projets, qui est mesurée par les notes fondées sur le CMR, attribuées au titre de l'assurance qualité¹⁰. Cette observation va dans le même sens que le constat établi pour l'année 2012, à savoir que la qualité globale des projets n'a pas chuté au cours de la période d'expansion continue du Fonds.
71. **Niveau régional:** les liens qui vont en s'affaiblissant, mais qui sont encore significatifs, entre la probabilité d'atteindre les objectifs de développement et l'appartenance à une région portent à croire que cette tendance pourrait avoir été plus marquée au cours des premières années de l'assurance qualité. Il n'en reste pas moins qu'à l'échelle du portefeuille les projets mis en œuvre dans la région Asie et Pacifique sont moins susceptibles d'atteindre leurs objectifs de développement (selon les examinateurs de l'assurance qualité) et que les projets de la région Amérique latine et Caraïbes ont une plus grande probabilité d'atteindre ces objectifs (toujours selon les examinateurs)¹¹. Au stade de la supervision, en se fondant sur un ensemble de données portant sur 92 projets seulement, aucune corrélation significative sur le plan statistique n'a été établie entre l'appartenance à une région et la probabilité d'atteindre les objectifs de développement (évaluée par les CPP)¹².
72. **Niveau sectoriel:** certaines données nouvelles, et très approximatives, donnent à penser que l'appui apporté à certains secteurs dans le domaine rural pourrait être associé à une qualité initiale inférieure ou se traduire par des difficultés majeures au cours de l'exécution. À l'échelle globale du portefeuille, l'ensemble de données est trop limité, et les résultats trop peu probants, pour mériter actuellement un examen plus approfondi. Néanmoins, lorsque l'on classe les projets par catégories, selon qu'ils appuient essentiellement un seul secteur ou une seule activité, ou bien que leur conception comporte des éléments plus variés, le lien entre leurs activités dans les divers secteurs et leur performance devient statistiquement significatif

⁹ Les données présentées dans cette section témoignent des efforts notables déployés par le secrétariat de l'assurance qualité pour intégrer plusieurs sources de données, internes et externes, dans une seule base de données, afin d'améliorer l'analyse. Pour l'année 2012, ces données ne devraient être prises en considération qu'à titre indicatif.

¹⁰ L'analyse n'a mis en évidence aucun couple de variables avec un seuil de signification de 0,05 ou de 0,01 (test bilatéral), qui avaient un coefficient de corrélation de Spearman ayant une valeur absolue supérieure à 0,21.

¹¹ La variable khi carré est significative au seuil de 0,01 et la valeur symétrique du V de Cramer est de 0,27.

¹² La variable khi carré n'est significative qu'au seuil de 0,397 (test asymptotique bilatéral).

(et plus fort)¹³ et semble indiquer que les projets intervenant uniquement (ou principalement) dans les secteurs Services financiers et de crédit, Infrastructure, et Formation et renforcement des capacités courent un plus grand risque d'être mal notés au cours de l'exécution, pour ce qui est de la "probabilité d'atteindre les objectifs de développement". Les observations par catégorie sont actuellement trop peu nombreuses pour pouvoir établir un lien plus probant.

73. **Analyse des examinateurs:** l'ensemble des questions signalées le plus fréquemment par les examinateurs de l'assurance qualité en 2012 a un caractère systémique (elles concernent de nombreux projets du FIDA) et ne semble avoir aucun lien à l'échelle régionale. Plusieurs recommandations sont associées à des secteurs spécifiques qui prédominent dans certaines régions. Quelques recommandations sont dans une certaine mesure associées à tel ou tel examinateur mais, dans l'ensemble, le degré de corrélation n'est pas très élevé et les recommandations en question sont peu fréquentes¹⁴. Il n'existe pas de preuves statistiques convaincantes indiquant que les prévisions relatives à la probabilité d'atteindre les objectifs de développement sont associées à certains examinateurs¹⁵.
74. **Efficacité prédictive des données sur la qualité initiale:** les indicateurs du CMR sont utiles pour indiquer l'attention portée à un sujet particulier au stade de la conception d'un projet, mais ils ne se sont pas encore avérés être des indicateurs prévisionnels systématiques des résultats obtenus pendant l'exécution¹⁶. L'indicateur relatif à la probabilité d'atteindre les objectifs de développement, utilisé pour l'assurance qualité, reste à cet égard un outil plus approprié même s'il n'est pas encore suffisamment fiable pour être utilisé pour une analyse prévisionnelle plus précise¹⁷. Au cours de l'année 2013, le secrétariat de l'assurance qualité peaufinera ses méthodes de collecte des données et réalisera également des évaluations qualitatives, afin de mieux comprendre quand et pourquoi les prévisions formulées dans le cadre de l'assurance qualité s'avèrent exactes ou erronées; les prévisions futures pourront ainsi correspondre davantage à l'expérience du FIDA en matière d'exécution, et seront donc plus utiles lors des évaluations *ex ante* de la qualité des projets.

¹³ La variable khi carré est significative au seuil de 0,09 (test asymptotique bilatéral), et la valeur symétrique du V de Cramer est de 0,501. Le seuil de signification ne correspond pas au niveau exigé pour les publications universitaires (à savoir 0,05 ou 0,01), mais il sera suivi au cours des prochaines années pour voir si des ajouts dans le stock de données du FIDA sur l'assurance qualité ne font pas apparaître un lien statistiquement significatif.

¹⁴ Les domaines faisant l'objet de recommandations qui sont associés à certains examinateurs ne sont pas très nombreux. Il s'agit notamment des questions environnementales, de la réduction des risques, de la reproduction à plus grande échelle et des filières.

¹⁵ La variable khi carré est significative au seuil de 0,232 (test asymptotique bilatéral).

¹⁶ Seuls le CMR1 et le CMR2 avaient un lien statistiquement significatif (aux seuils de 0,05 ou 0,01 en utilisant un test bilatéral) avec les prévisions formulées pendant la supervision au sujet de la probabilité d'atteindre les objectifs de développement. Les mesures symétriques du V de Cramer pour ces deux indicateurs étaient respectivement de 0,273 et 0,201. Toutefois, aucun des deux indicateurs n'était associé de manière significative (aux seuils de 0,05 ou 0,01 en utilisant un test bilatéral) aux autres indicateurs relatifs à la supervision, qui pourraient être considérés comme des moyens indirects de faire le point sur le succès global d'un projet ("État d'avancement général de l'exécution", "État de préparation et qualité de la stratégie de retrait", "Taux de décaissement acceptable" et "Possibilités de reproduction à plus grande échelle et de transposition"), ni à l'indicateur relatif aux projets présentant des risques. De plus, aucun de ces deux indicateurs n'est un indicateur prévisionnel systématique de l'annulation d'un projet.

¹⁷ La variable khi carré pour le couple de variables "Note de l'assurance qualité concernant la probabilité d'atteindre les objectifs de développement" et "Supervision du FIDA: état d'avancement général de l'exécution" est significative au seuil de 0,004 (test asymptotique bilatéral), et la mesure symétrique du V de Cramer est de 0,3. La variable khi carré pour le couple de variables "Note de l'assurance qualité concernant la probabilité d'atteindre les objectifs de développement" et "Supervision du FIDA: probabilité d'atteindre les objectifs de développement" est significative au seuil de 0,013 (test asymptotique bilatéral), et la mesure symétrique du V de Cramer est de 0,257. De plus, il existe des corrélations statistiquement significatives entre l'indicateur de l'assurance qualité relatif à la probabilité d'atteindre les objectifs de développement et plusieurs autres indicateurs relatifs à la supervision, notamment les suivants: "État d'avancement général de l'exécution", "État de préparation et qualité de la stratégie de retrait", "Taux de décaissement acceptable", "Possibilités de reproduction à plus grande échelle et de transposition", ou l'indicateur relatif aux projets présentant des risques. L'indicateur relatif à la probabilité d'atteindre les objectifs de développement a permis de repérer avec exactitude les deux projets qui ont été examinés au titre de l'assurance qualité puis annulés pendant la période 2008-2012.