

Cote du document: EB 2013/108/R.3/Add.2
Point de l'ordre du 3 b)
Date: 8 avril 2013
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Suites données par la direction à l'évaluation au niveau de l'institution de l'efficience du FIDA et de l'efficience des opérations qu'il finance

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Kevin Cleaver
Vice-Président adjoint
Département gestion des programmes
téléphone: +39 06 5459 2419
courriel: k.cleaver@ifad.org

Transmission des documents:

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

Henock Kifle
Conseiller principal du Président
Planification et coordination institutionnelles
téléphone: +39 06 5459 2518
courriel: h.kifle@ifad.org

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

Conseil d'administration — Cent huitième session
Rome, 10-11 avril 2013

Pour: Examen

Table des matières

- I. Introduction
- II. Évaluation d'ensemble, préoccupations et points de désaccord de la direction
- III. Points d'accord de la direction et mesures proposées
- IV. Suites données par la direction à l'objectif primordial et au sept recommandations

Annexe

Engagements pris durant FIDA9 pour améliorer l'efficience du Fonds

Sigles et acronymes

COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
CLE	Évaluation au niveau de l'institution
CLEE	Rapport sur l'évaluation au niveau de l'institution de l'efficience du FIDA
CMR	Cadre de mesure des résultats
CPP	Chargé de programme de pays
EPP	Évaluation du programme de pays
IFI	Institution financière internationale
IOE	Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
PMD	Département gestion des programmes
PSP	Plan stratégique pour le personnel
RARI	Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA
SPD	Système prêts et dons
SYGRI	Système de gestion des résultats et de l'impact
TIC	Technologies de l'information et des communications

I. Introduction

1. La direction se félicite de l'occasion qui lui est donnée de faire part des suites données au rapport final sur l'évaluation au niveau de l'institution de l'efficience du FIDA (CLEE)¹. La direction avait déjà communiqué à IOE des observations détaillées à propos de versions provisoires antérieures du CLEE. La direction note avec satisfaction qu'IOE a répondu à certaines des préoccupations exprimées dans ces observations. D'autres préoccupations, concernant la méthodologie et les données, n'ont toutefois pas été prises en compte dans le rapport final. Elles sont expliquées plus en détail ci-après.
2. Comme le note le CLEE, l'amélioration de l'efficience du FIDA a été un souci constant, aussi bien des deux organes directeurs que de la direction du Fonds. En 2009, la direction a lancé le Programme de changement et de réforme afin de faire du FIDA une organisation "plus efficace, plus efficiente et plus souple". Dans le cadre des consultations relatives à la neuvième reconstitution des ressources, la direction, à la demande des représentants adjoints, a soumis un document sur la "Gestion axée sur l'efficience au FIDA" (REP.IX/3/R.2). Ce document a servi de base aux engagements spécifiques en rapport avec l'efficience pris par le Fonds pour la période de la neuvième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA9) (voir Annexe 1).
3. L'un des engagements formulés au titre de FIDA9 est rédigé comme suit: "*Incorporer, dans le Programme de changement et de réforme, les recommandations de l'évaluation au niveau de l'institution de l'efficience du FIDA et renforcer les indicateurs destinés à mesurer la performance par rapport à l'efficience.*" En conséquence, la direction envisage d'inclure dans son plan d'amélioration de l'efficience du Fonds un grand nombre de recommandations contenues dans le CLEE.
4. La direction estime toutefois qu'il n'est pas nécessaire d'établir un "Plan d'action" distinct en matière d'efficience, puisque les grandes lignes d'un tel plan ont été approuvées au cours des consultations relatives à FIDA9 et intégrées au Cadre de mesure des résultats (CMR) du FIDA. Il sera rendu compte de l'avancement dans la mise en œuvre de ces diverses mesures par le biais des mécanismes normaux d'information, comme le Rapport annuel sur l'efficacité du FIDA en matière de développement (RIDE). Les recommandations agréées (voir la section III ci-après) feront aussi l'objet d'un suivi par le biais du Rapport du Président sur la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation et sur les suites données par la direction (PRISMA), et le Conseil d'administration en sera informé suivant les modalités établies.
5. Le document sur les suites données par la direction au CLEE est structuré comme suit. La section II présente l'évaluation d'ensemble portée par la direction sur le rapport. La direction y exprime également les préoccupations et les points de désaccord subsistants à propos de l'approche du CLEE et de certaines de ses principales conclusions. La section III expose les points d'accord de la direction avec le CLEE, ainsi que les mesures qu'elle prendra pour mettre en œuvre les recommandations qu'il contient. Quant à la section IV, elle présente la suite donnée par la direction aux sept principales recommandations du CLEE.

II. Évaluation d'ensemble, préoccupations et points de désaccord de la direction

6. **Contexte.** La direction estime que la version finale du rapport CLEE offre maintenant un contexte plus précis et plus équilibré pour les opérations du FIDA. Le rapport relève la nature hybride du FIDA – une institution spécialisée des Nations Unies mais

¹ IOE, Évaluation au niveau de l'institution de l'efficience institutionnelle du FIDA et de l'efficience des opérations qu'il finance (EC 2013/76/W.P.4 [8 mars 2013]).

dont l'action est celle d'une institution financière internationale (IFI). Ces caractéristiques ont à l'évidence des incidences sur l'efficience du Fonds. Le rapport prend également en compte les importants changements opérationnels qui se sont produits au FIDA à la suite de l'évaluation externe indépendante (EEI) de 2005, ainsi que les transformations organisationnelles et managériales intervenues au sein du Fonds à la suite de l'adoption, en 2009, du Programme de changement et de réforme. Ces éléments constituent le contexte indispensable à toute analyse des opérations du FIDA et à toute évaluation de son efficience institutionnelle et de l'efficience de ses programmes.

7. **Faiblesses conceptuelles et méthodologiques.** Dans ses observations sur les versions provisoires antérieures, la direction avait toutefois fait part de ses préoccupations quant aux faiblesses conceptuelles et méthodologiques du rapport. Elle avait noté que, en l'absence de données solides et d'une analyse quantitative, le rapport tendait à s'appuyer fortement sur des opinions et des points de vue pour la formulation de ses conclusions et recommandations. Ces préoccupations sont toujours présentes. Par conséquent, et bien qu'un certain nombre d'observations contenues dans le rapport méritent qu'une étude plus poussée soit conduite et que des mesures soient prises, la direction n'accepte pas l'affirmation selon laquelle les conclusions du CLEE sont robustes (paragraphe 18, page 46). La version finale du projet de rapport CLEE notait elle-même que les conclusions connexes pouvaient ne pas répondre aux normes rigoureuses de preuves sur le fondement desquelles établir les responsabilités de la performance antérieure.
8. La direction soulève ce point, non pas parce qu'elle est en désaccord avec toutes les observations et recommandations du CLEE, mais pour formuler une mise en garde: nombre de ces observations et recommandations demeurent des jugements et des opinions, et ne s'appuient pas de façon adéquate sur des données et des analyses. Lorsqu'il s'agira de mettre en œuvre les recommandations du CLEE, la direction devra par conséquent en confirmer la validité par des études plus approfondies.
9. **Estimation de l'efficience des projets.** Le rapport fonde l'essentiel de sa critique de l'efficience des projets financés par le FIDA sur des données erronées. L'analyse utilise les données contenues dans la base de données ayant servi à IOE pour l'établissement du Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) présenté au Conseil d'administration en décembre 2012. Toutefois, comme l'avait souligné la direction dans sa réponse au RARI 2012, 45% des 24 projets évalués avaient été approuvés en 1999 ou avant cette date, et un autre groupe de 44% de projets avaient été approuvés avant 2004. En dépit du fait que 89% des projets avaient été approuvés en 2004 ou avant cette date, le CLEE conclut néanmoins que, quant à l'efficience des projets appuyés par le FIDA, la situation ne semble guère s'être améliorée depuis 2006.
10. Par ailleurs, le CLEE affirme que seulement 55% des projets obtiennent une note plutôt satisfaisante ou mieux du point de vue de leur efficience – ce qui est, à l'évidence, une conclusion importante. Par contre, les rapports d'achèvement des projets montrent que, en 2011, 70% des projets examinés étaient jugés plutôt satisfaisants ou mieux (l'objectif fixé pour 2012 étant de 75%). D'autre part, et bien que le processus d'assurance qualité ne mesure pas de façon spécifique l'efficience des projets, il note les projets sur la base de la performance globale attendue. Au cours du cycle d'examen achevé en juin 2012, 32 projets ont été examinés dans le cadre de l'assurance qualité et 90% d'entre eux ont été notés comme plutôt satisfaisants ou mieux par rapport à cet indicateur.
11. Le résultat de cette utilisation de données erronées est que plusieurs des conclusions subsidiaires sont également erronées, notamment celle selon laquelle la conception de nombreux projets souffre d'une complexité liée à la multiplicité des objectifs et

des composantes, à la grande dispersion géographique et au manque de clarté des arrangements institutionnels. Ces conclusions étaient certainement justes pour une part importante de l'échantillon des 24 projets analysés dans le RARI 2012, mais cet échantillon ne prend pas en compte les projets du FIDA conçus après 2006. Le paragraphe 39, page 54 de l'Appendice I, prétend justifier les conclusions du rapport en affirmant que, sur les 46 projets soumis au processus d'amélioration de la qualité en 2011, cinq ne contenaient aucune analyse économique/financière, et que les analyse de près des trois quarts des projets devaient être sensiblement améliorées. Cela est vrai, mais cinq projets sur les 46 examinés ne représentent que 10% du total. Cela signifie donc que près de 90% d'entre eux contenaient bien une telle analyse. Troisièmement, la direction a demandé que tous les nouveaux projets comprennent une analyse économique et financière; elle évalue l'adéquation de cette analyse dans les nouveaux projets au stade de "l'assurance qualité" et, ensuite, au cours de la supervision.

12. Analyse comparative. Dans la pratique du développement, où l'on utilise de nombreux critères pour juger de la performance, il existe toujours un élément de "compromis" entre divers objectifs en concurrence. Un bon exemple, de ce point de vue, est le mandat du FIDA, qui est de desservir les zones rurales pauvres ayant généralement souffert de la faiblesse des investissements dans les secteurs tant économique que social, et ne disposant donc même pas des infrastructures de base. Le rapport fait allusion à cette situation (paragraphe 37, page 8) mais ne parvient pas à faire un effort conscient pour effectuer une véritable analyse qui rendrait possible une analyse comparative de la performance du FIDA par rapport à celle d'autres IFI. Au contraire, le rapport recommande que le FIDA "rehausse[e] le niveau de la performance du FIDA proprement dit dans son rôle de partenaire... afin d'obtenir des appréciations satisfaisantes ou très satisfaisantes pour l'évaluation de sa propre performance". (paragraphe 136, page 33). Cette recommandation fondamentale est formulée malgré la décision prise dans le cadre de la neuvième reconstitution, à savoir de maintenir comme objectif une performance plutôt satisfaisante ou mieux. On se souviendra que cette décision a été prise pour que les objectifs soient conformes à ceux des autres IFI.

13. Neutralité budgétaire des recommandations du rapport et incidence possible sur l'efficience. Le rapport contient un certain nombre de recommandations importantes, concernant notamment l'amélioration de la conception initiale des projets, le renforcement de la capacité des gouvernements bénéficiaires, l'amélioration de la concertation sur les politiques, etc., dont il reconnaît qu'elles *ne sont pas toutes neutres du point de vue budgétaire*. Néanmoins, le rapport affirme audacieusement que le CLE estime qu'il existe une flexibilité budgétaire suffisante, de sorte que même dans un scénario à budget fixe, il existe une marge pour des gains d'efficience et des réaffectations qui permettraient d'en entamer la mise en œuvre au cours de la période de reconstitution actuelle (paragraphe 202, page 111). Étant donné que la question des retours sur investissement et des compromis connexes (autrement dit, ce à quoi il faudrait renoncer pour mettre en œuvre les recommandations du CLEE) est à l'évidence au cœur de tout débat sur l'efficience, la direction juge peu satisfaisant le fait que cette affirmation audacieuse soit formulée sans une claire démonstration de sa faisabilité.

14. Indicateurs d'efficience. La direction note également que le rapport contient maintenant une section relative aux indicateurs pour l'évaluation de l'efficience du projet et de l'efficience institutionnelle. La direction du FIDA a examiné les indicateurs proposés pour mesurer l'efficience du projet et l'efficience institutionnelle (encadré 1). On trouvera en annexe ses observations à propos de chacun des indicateurs proposés. Comme on le verra (Annexe II), trois des 12 indicateurs font déjà partie du système de mesure existant et trois autres en constituent des extensions en les rendant applicables ex ante ou ex post. Sur les six indicateurs

restants, cinq produiraient des mesures non fiables compte tenu de la très petite taille de l'échantillon (utilisation des évaluations de programme de pays [EPP] ou évaluation de la performance du FIDA au point initial du projet) ou impliquerait des coûts de mesure injustifiables. Et un indicateur proposé encouragerait l'inefficience plutôt que l'efficience (utiliser comme base de budgétisation les unités de produit au lieu de la valeur du produit).

III. Points d'accord de la direction et mesures proposées

Gestion du programme

15. La direction est reconnaissante à IOE d'avoir recueilli, synthétisé et analysé des informations supplémentaires et d'être parvenu aux conclusions suivantes: i) les évaluations par IOE des programmes de pays ont placé le FIDA dans la zone satisfaisante, jugeant sa performance nettement supérieure à celle des autres banques multilatérales de développement (paragraphe 32, page 51); ii) PMD renforce sa capacité interne en fournissant une formation et en améliorant la documentation relative au projet, y compris les rapports d'achèvement (paragraphe 47, page 58); et iii) le système d'autoévaluation du Fonds a réalisé des progrès louables (paragraphe 45, page 56). La direction est d'accord avec la conclusion du CLEE selon laquelle la présence dans les pays et la supervision directe ont amélioré la qualité de l'appui à l'exécution.
16. La direction est également d'accord avec la formulation relative à l'évolution du FIDA qui, après avoir été une institution créée pour financer des projets, devient une agence allant "plus loin que les projets". Comme c'est le cas pour l'efficience des projets, les projets les plus récents, conçus après l'adoption de ces objectifs par les États membres du FIDA, obtiennent de meilleures notes sur ce point.
17. **Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP).** Bien qu'ils ne constituent pas les points focaux de l'évaluation, le système FIDA d'allocation fondé sur la performance et la sélectivité dans le choix des pays sont évalués, et des recommandations pertinentes formulées (paragraphe 195, page 112). Tout en réitérant sa position quant au caractère "essentiel à la mission" de la reproduction à plus grande échelle, la direction du FIDA estime préoccupante la possibilité que l'établissement d'un lien entre le SAFP pour mobiliser un financement par le biais d'un partage des coûts avec les gouvernements emprunteurs puisse conduire à une *moindre allocation de ressources aux pays les moins avancés* dont la capacité de partage des coûts est limitée. Cela annulerait les avancées récentes des pays les moins avancés sur le plan de l'accès aux ressources du FIDA.
18. La direction est aussi d'accord avec le rapport pour estimer qu'il devrait être raisonnable de s'attendre, de la part des pays à revenu intermédiaire, à un plus grand partage des coûts. La forte croissance du cofinancement national est toutefois déjà évidente depuis quelques années dans les pays à revenu intermédiaire. Il est aussi intéressant de noter que malgré la réduction du volume de l'aide accordée au développement agricole et rural, le FIDA a atteint l'objectif de cofinancement agréé avec ses États membres au cours de la Consultation sur la huitième reconstitution (1,5 USD de cofinancement pour chaque USD investi, sous forme de prêt ou de don, par le FIDA).
19. **Sélectivité dans le choix des pays.** La direction est d'accord avec la conclusion selon laquelle le FIDA est handicapé, de manière générale, par la faible échelle des économies où il opère, et le processus du SAFP y contribue en accordant une petite allocation à 30 très petits pays. *Une plus grande sélectivité dans le choix des pays peut par conséquent contribuer à accroître l'efficience institutionnelle.* Il est néanmoins important de ne pas oublier qu'une telle approche irait à l'encontre du

mandat et de la mission du FIDA, qui sont d'être au service de tous ses États membres emprunteurs. Autrement dit, obtenir des résultats conformément au mandat du FIDA est une proposition relativement plus coûteuse.

20. **Coûts de la conception des projets.** Le rapport affirme que la Banque asiatique de développement et la Banque mondiale bénéficient toutes deux d'un financement, par le Gouvernement japonais, de la préparation des projets, et que le FIDA ne bénéficie pas d'un tel financement extrabudgétaire. La direction reconnaît que le processus de conception des projets est insuffisamment financé, puisqu'il dépend exclusivement de son propre budget administratif. Cette situation a des incidences sur la qualité globale de la conception des projets et explique à la fois leur état d'impréparation au moment de l'approbation et les modifications de la conception notées par le processus d'assurance qualité. La direction convient de la nécessité de rechercher des fonds extrabudgétaires pour appuyer une conception détaillée des projets et pour aborder les problèmes d'exécution qui ne peuvent pas être traités dans le cadre de la supervision normale des projets par le FIDA.
21. **Le modèle des CPP et le recours aux consultants.** Par le passé, les chargés de programme de pays (CPP) jouaient, au FIDA, essentiellement un rôle de gestionnaires des processus, comme le note le rapport (paragraphe 57, page 62). Avec la possibilité offerte par le changement de politique du FIDA en matière de supervision des projets, la plupart des CPP ont réagi de manière très positive et ont volontiers accepté de diriger des missions de supervision. Ce processus a été soutenu par un programme intensif de formation interne. Cette démarche a aidé le FIDA à faire disparaître le besoin d'institutions coopérantes, dont le rôle était principalement celui de sociétés de consultants. Conscient du risque d'un apprentissage institutionnel insuffisant qui résulterait d'une trop grande dépendance à l'égard des consultants, PMD a accru ses effectifs au cours des deux dernières années, et ce processus pourrait se poursuivre à l'avenir. Il existe cependant une limite à ce processus, car le recrutement d'un administrateur à plein temps pour assurer un service spécialisé requis pour un laps de temps limité n'est pas une proposition économique.
22. **Réduire le nombre de pays emprunteurs.** Conformément à son plan à moyen terme pour 2013-2015, la direction du FIDA *poursuivra ses efforts pour réduire le nombre de pays emprunteurs* au cours des périodes couvertes par les futures reconstitutions. Cet effort aura pour compléments l'octroi de dons, le partage des savoirs sur la pauvreté rurale, et l'offre de services de supervision pour des projets de développement, etc., aux États membres acceptant de ne plus emprunter auprès du FIDA. L'approbation du Groupe de travail du Conseil d'administration sur le SAFP sera sollicitée en cas de tout changement aux politiques et procédures en rapport avec le SAFP.
23. **Concertation, partage des savoirs et partenariats.** Malgré les contraintes sévères sur les ressources financières et humaines auxquelles est confronté le FIDA dans le contexte de la concertation sur les politiques, la direction du FIDA a commencé à renforcer ses capacités, en tant que de besoin, pour comprendre les lacunes sur le plan de l'action des pouvoirs publics et les processus internes aux pays en la matière, et pour entreprendre une concertation avec diverses parties prenantes dans les pays, et elle poursuivra sur cette voie. À l'heure actuelle, la concertation sur les politiques, le partage des savoirs et les partenariats ne font pas partie du cadre de résultats et ne sont donc pas mesurés au titre du système d'autoévaluation. Compte tenu de leur importance croissante, la direction du FIDA les inclura comme nouveaux critères de performance dans les rapports d'achèvement de projet qui seront préparés à partir du 1^{er} janvier 2014.
24. **Adaptation des programmes.** S'agissant de l'insuffisante *adaptation aux besoins liés au contexte de chaque pays*, la direction estime que l'approche des projets

adoptée par le FIDA permet bien une personnalisation suffisante, mais que les instruments et les ressources disponibles ne sont pas toujours adéquats ou suffisants pour répondre à la demande des pays ou projets en situation de fragilité ou ayant des performances médiocres. Une proposition de création d'un fonds fiduciaire multidonateur sera soumise au Conseil d'administration en vue de mobiliser des ressources supplémentaires pour offrir une assistance technique additionnelle à cette catégorie de projets et de pays.

25. De même, on mettra davantage l'accent sur la mise au point de nouveaux produits du savoir et leur partage avec les pays à revenu intermédiaire. Dans le même ordre d'idées, les conclusions mettant en question l'utilité d'un programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) en bonne et due forme dans les pays ayant des programmes relativement réduits, et celles relatives à la nécessité d'entreprendre un processus d'établissement d'un COSOP avec "moins de processus administratifs" (paragraphe 36, page 53) sont jugées pertinentes. La direction du FIDA révisera les directives concernant les COSOP et mettra en œuvre les directives révisées. La direction du FIDA s'efforcera aussi de réduire le travail consacré à l'élaboration et à la révision des documents de politique générale, en gardant à l'esprit la culture des processus que ces documents pourraient involontairement encourager.
26. **Efficience des projets.** Pour ce qui concerne l'efficience des projets, le FIDA continuera à renforcer sa capacité d'appuyer des analyses économiques rigoureuses, aussi bien ex ante au cours de la conception du projet qu'ex post, au cours de l'examen d'achèvement du projet. Cette démarche permettra non seulement de contribuer à la sensibilisation et à l'engagement de parvenir à une plus grande efficience économique, mais aussi d'obtenir davantage de données et d'informations, dont l'insuffisance constitue la principale contrainte dans l'évaluation de la performance.
27. **Dons et gestion des savoirs.** Compte tenu des lacunes dans certains domaines des dons et de la gestion des savoirs, la direction du FIDA a récemment publié une procédure intérimaire en matière de dons, visant à introduire une orientation stratégique plus solide dans son programme de dons et à mettre davantage l'accent sur une meilleure qualité initiale, une supervision plus étroite en cours d'exécution, et des examens plus systématiques à l'achèvement des dons. Une fois achevée l'évaluation indépendante de la Politique en matière de dons, la direction du FIDA s'attachera à apporter de nouvelles améliorations à la politique et aux procédures en matière de dons et à l'ensemble du programme de dons.
28. **Recours aux consultants.** Conscient du risque d'un apprentissage institutionnel insuffisant qui résulterait d'une trop grande dépendance à l'égard des consultants, PMD a accru ses effectifs au cours des deux dernières années, et ce processus pourrait se poursuivre à l'avenir. L'argument relatif au remplacement des consultants par du personnel (paragraphe 61, page 63) ne manque pas de justesse, et la direction du FIDA l'examinera et prendra les mesures appropriées dans le cadre de l'exercice d'élaboration du programme de travail et budget annuel. Il existe cependant une limite à ce processus, car le recrutement d'un administrateur à plein temps pour assurer un service spécialisé requis pour un laps de temps limité n'est pas une proposition économique.
29. **Direction par les CPP de toutes les missions.** La recommandation aux termes de laquelle les CPP devraient normalement diriger "toutes les grandes missions opérationnelles" (paragraphe 195, page 112) n'est pas réalisable au stade actuel, compte tenu du nombre relativement restreint de CPP employés par le FIDA. Les CPP continueront, cependant, d'être chargés de conduire la majorité des missions opérationnelles et de veiller à ce que ces missions aient lieu et produisent efficacement les résultats attendus.

30. En outre, le Plan stratégique pour le personnel (PSP) pour 2013 a élaboré un nouveau modèle de CPP qui devrait aboutir à une meilleure utilisation, plus équilibrée, du temps des CPP. Ce modèle sera mis en place au cours des prochaines années. Nous sommes néanmoins d'accord sur la nécessité d'un équilibre dans la charge de travail des CPP, ainsi que sur la nécessité d'accroître les effectifs du personnel technique, en remplacement des consultants. À cet effet, la direction du FIDA procédera aussi: i) au renforcement du suivi de la quantité et de la qualité des résultats des missions; et ii) à l'examen périodique et au rééquilibrage de la charge de travail entre les CPP disponibles.

31. **Formation et perfectionnement du personnel.** Le FIDA intensifiera en outre son programme de formation et de perfectionnement du personnel, en créant le cas échéant des programmes de formation à distance dans les domaines de la conception des projets, de la supervision, de la gestion financière et du contrôle de la passation des marchés en vue d'améliorer l'état de préparation à l'exécution au moment de l'approbation et d'améliorer également, de manière générale, la performance en matière d'exécution. À cet effet, il examinera aussi l'impact de son processus d'amélioration de la qualité, récemment révisé, et procédera aux éventuels ajustements nécessaires.

32. **Gestion des bureaux de pays.** L'établissement, par le FIDA, des bureaux de pays répondait à un objectif clair, celui de "contribuer à améliorer l'efficacité en matière de développement et à réaliser des économies" (Politique et Stratégie du FIDA concernant la présence dans les pays, paragraphe 37). Il n'est pas prévu d'augmenter la taille de ces bureaux. L'allocation budgétaire qui leur est consacrée est seulement de 12,5 millions d'USD soit environ 8,7% du budget total du FIDA pour 2013. Les coûts unitaires du personnel étant sensiblement inférieurs dans les bureaux de pays, ils représentent environ 18% des dépenses totales de personnel approuvées pour 2013. Autrement dit, les dépenses financières afférentes aux bureaux de pays sont relativement peu élevées, mais leur contribution potentielle est très significative. Pour la direction du FIDA, les bureaux de pays offrent une solution organisationnelle pour une plus grande efficacité en matière de développement, à court et long terme, et pour la réalisation d'économies, à moyen et long terme. Dans cette perspective, la direction du FIDA mettra en œuvre certaines des recommandations, d'ordre plus stratégique, présentées au paragraphe 196 (page 112) du rapport.

33. **Renforcement du Cadre de mesure des résultats (CMR).** S'agissant des principes proposés pour le renforcement du système de mesure des résultats pour FIDA9 (paragraphe 186, pages 107-108), la direction du FIDA formule les observations suivantes:

- i) pour ce qui concerne les indicateurs et le suivi de l'impact pour 80 millions de personnes, elle a déjà soumis au Conseil d'administration un document d'information indiquant les grandes lignes de la méthodologie;
- ii) les indicateurs relatifs à la reproduction à plus grande échelle font l'objet d'un suivi qualitatif annuel par le biais de la fiche analytique de programme-pays;
- iii) les activités hors prêt, comme la concertation sur les politiques, seront ajoutées à l'ensemble de mesures (paragraphe 23 ci-dessus);
- iv) pour ce qui concerne les aspects opérationnels, tant les chiffres que les valeurs font l'objet d'un suivi, et le FIDA continuera de le faire;
- v) bien que la performance des bureaux de pays ne puisse pas être dissociée (paragraphe 32 ci-dessus), la direction du FIDA la suit de façon attentive dans le cadre des examens annuels des programmes de pays et du portefeuille;

vi) la direction du FIDA utilise régulièrement les données d'IOE pour découvrir les décalages et les rapports.

34. **Obligation de rendre compte et communication des résultats.** Comme le note le rapport d'évaluation, le FIDA "a porté une attention sans précédent à l'examen et la gestion de la performance du portefeuille, en s'appuyant sur un système d'autoévaluation complet et qui s'améliore" (paragraphe 67, page 16). Cela démontre que la direction du FIDA reste fermement attachée à un suivi rigoureux de sa performance institutionnelle et de la performance des programmes, à l'analyse des évolutions de la performance et des causes sous-jacentes aux performances insuffisantes dans certains domaines, et ensuite à l'action visant à améliorer la performance. Les recommandations relatives à cette culture d'obligation de rendre compte et de communication des résultats (paragraphe 201, page 113) seront analysées de manière plus poussée, précisés en cas de besoin, et appliquées dans un contexte qui reflète une évolution par laquelle "le FIDA a troqué un état d'esprit «axé sur l'approbation» contre une approche «axée sur les résultats»" (paragraphe 67, page 16).

35. **Incidences financières des recommandations formulées par l'évaluation au niveau de l'institution de l'efficience.** Étant donné qu'il est peu probable que la mise en œuvre des recommandations soit sans incidences sur le budget, la direction procédera à une estimation de ces incidences, notamment pour ce qui concerne les recommandations relatives au recrutement de nouveaux membres du personnel technique, à un soutien plus dynamique aux capacités des gouvernements, au suivi de la performance par rapport à des ensembles élargis d'indicateurs, ainsi que d'autres recommandations intéressantes mentionnées plus haut. Si les coûts liés à cette mise en œuvre apparaissent comme excessifs et ne peuvent pas être compensés par des économies, la direction examinera les compromis possibles avec le Conseil d'administration.

Contrôle et appui

36. La direction de félicite de la reconnaissance des diverses initiatives prises pour réduire les dépenses, contenir les budgets unitaires et améliorer la capacité des unités de contrôle et appui.

37. **Élargissement des fonctions de contrôle et appui.** Pour ce qui concerne l'élargissement des fonctions de contrôle et appui (paragraphe 92, page 73), la direction souhaite souligner la justification de la création de nouveaux bureaux, à savoir renforcer l'efficacité du Fonds dans des domaines clés. Ainsi, le Département des opérations financières (FOD) a été créé pour améliorer la gestion financière, et le Bureau de la stratégie et de la gestion des savoirs (SKM), pour renforcer la stratégie et la gestion des savoirs. Comme le relève le CLEE, il est important de rappeler que l'efficience des produits ne conduira pas toujours nécessairement à l'efficience de l'impact.

38. **Dépenses administratives.** Le CLEE note que le budget administratif du FIDA est supérieur à celui de la plupart des institutions auxquelles il est comparé (paragraphe 95, page 75). Cette affirmation est peut-être exacte, mais il est important de noter deux facteurs qui l'expliquent: i) l'absence d'économies d'échelle; et ii) des dépenses relativement élevées non seulement pour l'administration, mais également pour les technologies de l'information (TI). La direction est bien résolue à réduire les dépenses liées à ses services administratifs, mais il est probable que les dépenses afférentes aux TI – investissements et dépenses de fonctionnement – seront en augmentation. Ces dépenses sont nécessaires pour améliorer l'efficience institutionnelle, comme l'admet le CLEE lui-même.

39. **Amélioration des processus opérationnels.** La direction convient avec le CLEE qu'il existe de considérables possibilités de rationalisation de quelques processus administratifs importants (paragraphe 95). Il s'agit ici d'un domaine névralgique dans lequel la direction interviendra pour rationaliser et améliorer les processus opérationnels en vue d'accroître l'efficience institutionnelle du Fonds. Ce point constitue un pilier essentiel de l'engagement d'amélioration de son efficience institutionnelle pris par le Fonds.

40. **Rôle des TIC.** La direction est également d'accord avec de nombreuses observations du CLEE à propos des technologies de l'information et des communications (TIC) (paragraphe 99, pages 79-80). La direction est résolue à améliorer le système des TIC du Fonds, et en particulier d'en faire un système intégré et d'améliorer la visibilité de l'information de l'entreprise.

Gestion des résultats, du budget et du personnel

41. La direction émet de très vives réserves sur cette partie du rapport, car elle estime que le rapport continue de sous-estimer le travail consacré à la mise en place d'un CMR, ainsi que les nouvelles approches adoptées dans la gestion du budget et dans la gestion du personnel.

42. **Cadre de mesure des résultats.** Le rapport prétend que les liaisons entre le CMR du FIDA, les résultats attendus et effectifs, et les programmes de travail opérationnels ne sont pas clairement définies. Tout en reconnaissant que ces liaisons doivent être renforcées, la direction estime que l'analyse ignore les relations établies entre le CMR, les résultats de gestion des divisions, les indicateurs clés de performance des divisions, et les plans de performance du personnel.

43. Bien que la remarque relative aux difficultés que présente la collecte de données fiables par l'intermédiaire du Système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI) ne manque pas de justesse, le problème remonte aux ressources limitées dont dispose le budget administratif du FIDA et à l'insuffisance du financement prévu dans les projets pour établir une solide capacité de suivi-évaluation au niveau des pays. La direction est néanmoins résolue à améliorer la qualité des données du SYGRI.

44. **Budgétisation axée sur les résultats.** De même, les diverses affirmations relatives à la budgétisation minimisent certaines des décisions stratégiques clés prises par le passé ainsi que la définition des priorités et les choix stratégiques clairs arrêtés au cours de la préparation du budget 2013. Au cours de la période de FIDA8, d'importants efforts avaient été déployés pour limiter les budgets des unités de contrôle et appui et accroître le budget de PMD et des activités connexes. La réalisation du programme de travail de FIDA8 et les résultats atteints ont été rendus possibles dans une large mesure par ce déplacement de ressources.

45. Pour 2013, les budgets de toutes les divisions ont été initialement limités au niveau de 92,5% (dans l'hypothèse d'un scénario de budget inchangé) pour permettre de recenser les compromis à réaliser au sein de chaque division et dans l'ensemble du FIDA. La détermination des effectifs dont chaque division a besoin pour mener à bien son programme de travail en tenant compte des changements intervenus dans les processus opérationnels a été entreprise dans le contexte de l'exercice du Plan stratégique pour le personnel. Les allocations finales de ressources ont été effectuées en prenant en compte ces compromis et ces besoins en personnel. Malgré ces progrès, la direction est résolue à établir dans un proche avenir un solide système de budgétisation axée sur les résultats.

46. La direction convient de la nécessité de renforcer l'unité du budget (paragraphe 115, page 84) au sein du FIDA et a pris des dispositions, dans le cadre du budget 2013,

pour la création d'une Unité du budget et du développement de l'organisation (BOD) à l'effectif renforcé, et relevant directement du Vice-Président.

47. **Gestion du personnel.** Le rapport CLEE présente un exposé détaillé du cadre dans lequel le FIDA conduit ses opérations. Nombre de problèmes soulevés dans ce rapport sont déjà abordés dans le contexte du PSP. Le PSP sera un exercice annuel de planification, et sera lié à l'exercice d'élaboration du budget. Les problèmes tels que la charge de travail des CPP, le détachement des CPP, l'ampleur du contrôle, la gestion stratégique du personnel des bureaux de pays, etc., sont tous abordés par le biais du PSP.
48. La direction prend acte des conclusions relatives à la nécessité de meilleures perspectives de perfectionnement et d'évolution de carrière pour le personnel, à l'importance d'un renforcement du dispositif d'application du principe de responsabilité, et à la nécessité d'améliorer la performance du personnel. La direction encouragera assurément les responsables à demander des explications en cas de performance insuffisante. Elle envisage l'introduction d'un système plus robuste de récompenses tout en exigeant des explications lorsque les performances sont médiocres.

Organisation, direction et prise de décisions

49. La direction est résolue à améliorer les processus opérationnels, et elle est disposée à réexaminer le nombre de comités et de groupes de travail. Elle a également entrepris de rationaliser les relations entre le Comité exécutif de gestion (EMC) et le Comité de gestion des opérations (OMC) afin de réduire au minimum certains problèmes identifiés dans le rapport. En outre, dans le cadre de son effort pour accroître son efficience, la direction s'efforcera d'améliorer les processus opérationnels grâce à un renforcement du système des TIC. La direction examinera aussi la possibilité d'introduire des contrats de performance et de responsabilité afin de promouvoir une gestion axée sur l'efficience.

Organes directeurs

50. Bien que la direction ne souhaite pas réagir aux conclusions du CLEE sur le fonctionnement des organes directeurs du FIDA, elle est favorable à la proposition de déléguer au Président l'approbation des projets (paragraphe 170, pages 102-103). Elle n'est toutefois pas en faveur de la proposition de tenir la réunion du Conseil des gouverneurs tous les deux ans (paragraphe 167, page 102). Le Conseil des gouverneurs devient de plus en plus un forum de débats et de discussions sur les grands problèmes du développement agricole et rural, comme l'ont montré à l'évidence ses réunions de 2012 et 2013. De plus, tenir ces réunions seulement tous les deux ans risquerait de faire sortir des feux de l'actualité l'agriculture familiale, compromettant ainsi le programme de reproduction à plus grande échelle actuellement mis en œuvre par le FIDA.

IV. Suites données par la direction à l'objectif primordial et aux sept recommandations

51. **Objectif primordial: rehausser le niveau.** La direction convient que le FIDA devrait s'attacher à atteindre l'excellence et à reproduire son impact à plus grande échelle. Elle n'est cependant pas d'accord pour introduire des changements dans le système agréé de notation pour ses programmes et projets.
52. **Recommandation 1: reproduction à plus grande échelle d'approches innovantes à fort impact.** Tel est en effet le but accepté par le FIDA dans son Cadre stratégique et dans les consultations sur FIDA9.

53. **Recommandation 2: vision claire de la présence dans les pays.** La direction accepte cette recommandation, qu'elle a d'ailleurs affinée au fil des ans.
54. **Recommandation 3: amélioration de la qualité des services et rationalisation des coûts dans les unités de contrôle et appui.** La direction accepte cette recommandation, qu'elle s'est attelée à appliquer depuis le lancement du Programme de changement et de réforme.
55. **Recommandation 4: mieux gérer des ressources budgétaires limitées pour obtenir des résultats de meilleure qualité.** La direction accepte cette recommandation, dont l'application constitue un effort permanent depuis l'introduction par le FIDA, en 2010, de la budgétisation axée sur les résultats.
56. **Recommandation 5: assurer une gestion stratégique de l'éventail des compétences, du coût et de la performance du personnel.** La direction accepte cette recommandation, étant donné que ces éléments sont inscrits depuis 2009 dans les efforts de réforme des ressources humaines, qui ont mené, en 2012, au robuste audit sur les fonctions et à l'exercice de planification stratégique pour le personnel. Ces efforts se poursuivront.
57. **Recommandation 6: concentrer sur les grandes questions stratégiques le contrôle exercé par les organes directeurs.** (C'est aux organes directeurs qu'il appartient d'examiner cette question.)
58. **Recommandation 7: inculquer une culture institutionnelle de la responsabilité et de la performance et mettre davantage l'accent sur la nécessité de rendre compte au service des résultats.** La direction accepte cette recommandation, puisqu'elle implique une accentuation des efforts en cours.

Engagements pris durant FIDA9 pour améliorer l'efficience du Fonds

- i. Mettre en place un système adapté d'enregistrement du temps de travail du personnel;
- ii. Développer des indicateurs et des indices de référence pour l'efficience des principaux processus opérationnels;
- iii. Évaluer la valeur ajoutée des processus opérationnels;
- iv. Incorporer, dans le Programme de changement et de réforme, les recommandations de l'évaluation au niveau de l'institution de l'efficience du FIDA et renforcer les indicateurs destinés à mesurer la performance par rapport à l'efficience;
- v. Rationaliser les processus et les flux de travail du Fonds grâce à l'adoption de technologies améliorées de l'information et des communications;
- vi. Rendre compte des progrès accomplis au regard des cibles d'efficience de FIDA9; et
- vii. Rechercher, de concert avec le Conseil d'administration, des solutions pour réduire les coûts des activités des organes directeurs du FIDA².

² Voir le Rapport de la Consultation sur la neuvième reconstitution des ressources du FIDA.

Indicateur	Définition	Explication/Observations	Observations de la direction
I. Efficience de l'impact	Programme de travail/Nombre de ruraux pauvres extraits de la pauvreté	Ex ante , sur la base d'une cohorte glissante des 50 projets les plus récemment approuvés Un indicateur ex post pourrait être ajouté ultérieurement 2.3.1 du CMR	Le FIDA doit travailler sur la méthodologie pour travailler sur cet indicateur. La cohorte devra comprendre tous les projets approuvés au cours d'une année (35 environ) pour éviter toute décision arbitraire.
II. Efficience de la portée	Décaissement/nombre de ruraux pauvres touchés	Ex post	Cette mesure est possible avec le système de suivi existant (SYGRI et Système prêts et dons).
III. Efficience des produits du programme de pays – global	Pourcentage de COSOP notés satisfaisants ou mieux 4.1.1 du CMR	Ex ante , à partir du COSOP au point initial. Courant , à partir des rapports sur l'avancement des COSOP (nouveau). Ex post , à partir des EPP	La fiche analytique de programme-pays actuelle qui inclut également le COSOP en cours évalue la performance dans cinq domaines. Cela devrait suffire. Alors qu'il est acceptable que les EPP continuent d'évaluer la performance des COSOP, la taille de l'échantillon est très insuffisante (2-4/an) pour présenter une évaluation de l'ensemble du portefeuille.
IV. Efficience des résultats du programme de pays – reproduction à plus grande échelle	Pourcentage de COSOP notés satisfaisants ou mieux du point de vue de la reproduction à plus grande échelle	Nouveau, ex ante, courant et ex post comme ci-dessus	Problème méthodologique concernant l'utilisation des EPP, comme ci-dessus.
V. Efficience des partenariats/Efficience du cofinancement	Ratio de cofinancement	4.6.1 du CMR	Paramètres existants.

Indicateur	Définition	Explication/Observations	Observations de la direction
VI. Efficience institutionnelle	Ratio dépenses administratives effectives (y compris sur des frais)/nombre "pondéré" de produits du programme	Nouveau, basé sur le fait que les coûts se rapportent davantage au nombre de produits qu'à leur valeur connexe en USD	Cela encouragera de nombreux produits de faible valeur, et conduira à une incitation à l'inefficience plutôt qu'à l'efficience. Le FIDA doit viser, dans la mesure du possible, à réaliser de meilleures économies d'échelle tout en restant dans les limites de son mandat. Cela va à l'encontre de la conclusion fondamentale de l'évaluation (paragraphe 188, Appendice I)
VII. Efficience institutionnelle – II	Ratio dépenses administratives effectives (y compris sur des frais) /programme de prêts et dons financé par le FIDA augmenté de la valeur des programmes et projets gérés par le FIDA mais financés par d'autres organismes	5.4.5 du CMR, ex ante sur la base du Plan et du budget et ex post sur la base des chiffres effectifs	Cette mesure aurait dû être ex post. La mesure ex ante est donc additionnelle. N'ajoute que peu ou pas de valeur, compte tenu du 5.4 existant du CMR – efficience administrative améliorée.
VIII. Coûts unitaires directs des résultats du programme	Coût/résultat pour chaque catégorie de résultat dans le courant de l'année	Ex ante sur la base du Plan et du budget, et ex post sur la base des chiffres effectifs; un système de suivi et de production de rapports doit être en place	Cet indicateur exige des résultats fiables obtenus au moyen d'un enregistrement du temps de travail du personnel. En outre, les différences de contextes rendent difficiles les comparaisons et les analyses comparatives. Dans l'ensemble la valeur ajoutée sera minime, étant donné que le lien entre les effets et l'impact est aussi très mince.

Indicateur	Définition	Explication/Observations	Observations de la direction
IX. Performance du FIDA	Pourcentage de projets pour lesquels la performance du FIDA est notée satisfaisante ou mieux	Ex ante qualité initiale. Courant sur la base de la fiche sur l'état d'avancement du projet/examen annuel de la performance du portefeuille. Ex post sur la base du RARI	Une évaluation ex ante qualité initiale serait très peu fiable. Actuellement évalué dans les rapports d'achèvement de projet, également utilisés par le RARI. Cela devrait être adéquat. Le changement d'échelle (de 4 à 5) fait également partie des pratiques de IFI.
X. Efficience de la présence dans les pays (bureaux de pays)	Ratio contribution en pourcentage des bureaux de pays aux résultats de PMD/pourcentage du budget de PMD alloué aux bureaux de pays		Les bureaux de pays faisant partie intégrante du programme de pays, ils participent à de nombreux processus et il serait extrêmement difficile, voire impossible, de séparer leur contribution. De plus, il n'est pas toujours souhaitable de mesurer la performance au niveau des résultats.
XI. Part du budget allouée à chaque groupe		5.4.2 du CMR, ex ante sur la base du Plan et du budget et ex post sur la base des dépenses effectives	15 Addition d'une mesure ex post. Faisable: valeur ajoutée faible.
XII. Ratio dépenses effectives liées au personnel des services généraux/dépenses totales de personnel		5.4.8 du CMR	Paramètres existants.