

Cote du document: EB 2014/112/R.6/Add.1
Point de l'ordre du jour: 6
Date: 5 septembre 2014
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Observations d'IOE sur la sélectivité dans le choix des pays et des thèmes: enjeux et options

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Kees Tuinenburg

Responsable du Bureau indépendant
de l'évaluation du FIDA
téléphone: +39 06 5459 2274
courriel: k.tuinenburg@ifad.org

Ashwani Muthoo

Directeur adjoint
téléphone: +39 06 5459 2053
courriel: a.muthoo@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 douzième session
Rome, 17-18 septembre 2014

Pour: **Examen**

Observations d'IOE sur la sélectivité dans le choix des pays et des thèmes: enjeux et options

I. Contexte

1. Conformément à la Politique de l'évaluation au FIDA et suite à la demande avancée par le Comité de l'évaluation à sa quatre-vingt-quatrième session, en juillet 2014, le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) présente ci-après ses observations sur le document intitulé "Sélectivité dans le choix des pays et des thèmes: enjeux et options".
2. IOE accueille avec satisfaction ce document, qui traite de la question importante que constitue la sélectivité dans le choix des pays et des thèmes. Cette question a été abordée dans le détail dans le cadre de l'évaluation au niveau de l'institution de l'efficacité institutionnelle du FIDA et de l'efficacité des opérations qu'il finance (ENI-E)¹, qui s'est conclue en 2013. IOE se félicite de constater que la direction multiplie ses efforts afin de donner suite aux principales recommandations qui en sont issues.
3. L'ENI-E souligne que le FIDA est considéré comme une organisation très attentive aux besoins des populations rurales pauvres et des gouvernements des pays bénéficiaires. Il s'agit là d'un trait distinctif du Fonds, en harmonie avec son mandat et son approche globale du développement. Sur la question de la sélectivité, l'ENI-E note que le FIDA court le risque de trop se disperser, en particulier compte tenu notamment de l'orientation de ses priorités vers les partenariats avec le secteur privé, l'intensification de sa participation à la concertation au niveau des pays, et l'élargissement de l'impact de son action. Elle attire l'attention sur le fait que la sélectivité dans le choix des pays constitue un moyen d'améliorer l'efficacité institutionnelle et opérationnelle. Elle recommande par ailleurs de se montrer plus sélectif dans le choix des thèmes afin de renforcer l'efficacité et l'efficacité au niveau des projets et des programmes de pays, et de mettre en place des partenariats constructifs assortis d'une répartition des tâches plus explicite qui permettrait au FIDA de constituer la masse critique de savoir-faire nécessaire dans les domaines qui présentent le plus d'intérêt pour les populations auxquelles il s'adresse.

II. Sélectivité dans le choix des pays

4. L'ENI-E observe qu'un certain nombre de facteurs viennent entraver l'efficacité institutionnelle du FIDA, notamment l'approche globale adoptée dans son programme de prêts vis-à-vis de la sélectivité dans le choix des pays, même si l'évaluation reconnaît par ailleurs que la stratégie de pays et le cycle de projet du FIDA comportent des coûts fixes inévitables.
5. Ainsi, dans une optique d'efficacité institutionnelle, il faudrait renforcer la sélectivité dans le choix des pays et disposer d'autres mécanismes de mise en œuvre des opérations du FIDA, de manière à apporter une aide économiquement rentable aux pays bénéficiant d'allocations de faible montant au titre du Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) ou dont la population rurale pauvre est relativement limitée. Outre l'ENI-E, nombreuses sont les autres évaluations récemment menées par IOE qui soulèvent la question des pays où le nombre de ruraux pauvres qui vivent de l'agriculture paysanne ou d'activités connexes est très limité. S'il entretient avec ces pays des relations constructives en termes de financement, le FIDA gagnera en efficacité.

¹ Voir <https://webapps.ifad.org/members/eb/108/docs/EB-2013-108-R-3-Rev-1.pdf>.

6. Au cours des dernières années, la direction du FIDA a adopté un certain nombre de mesures destinées à améliorer son efficacité tant institutionnelle qu'opérationnelle. La direction souligne néanmoins, dans sa réponse à l'ENI-E et dans le document concernant la sélectivité dans le choix des pays et des thèmes, que la sélectivité dans le choix des pays irait à l'encontre de son mandat – à savoir fournir une assistance aux populations rurales pauvres du monde entier. Il faut noter que l'introduction de nouveaux mécanismes d'appui, comme les partenariats menés par d'autres donateurs, permettrait au FIDA d'offrir un soutien à un grand nombre de pays sans pour autant s'exposer à des coûts élevés de préparation et de supervision.
7. Le document soumis à l'examen du Conseil aborde cette question en expliquant que le Département gestion des programmes (PMD), au début de chaque période de reconstitution, dresse la liste des États membres à inclure dans le programme de prêts et dons, choix qui est principalement fonction des programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) déjà établis ou qui se trouvent dans la réserve. Il note que: "En se fondant sur les initiatives déjà entreprises et sur l'expérience acquise, la direction du FIDA considère que le nombre actuel de pays inclus dans le programme de prêts et dons (99) est parfaitement gérable pour poursuivre dans cette voie, y compris, le cas échéant, si des réductions supplémentaires sont nécessaires pour la gestion des opérations. Conformément à la recommandation de l'ENI-E en faveur d'une sélectivité renforcée dans le choix des pays, la direction du FIDA serait prête à envisager d'ajuster ce nombre à un maximum de 90 pays pour les futures périodes de reconstitution des ressources."
8. IOE a pris note des efforts encourageants déployés par la direction au cours des dix dernières années afin de concevoir des programmes moins nombreux mais de plus grande ampleur, et en particulier de la proposition, pour les reconstitutions à venir, visant à limiter le nombre de pays à 90 (voire moins) et non plus à 99.
9. Cependant, cela ne répond pas totalement à la préoccupation soulevée dans l'ENI-E. En effet, cette dernière préconise une sélectivité accrue dans le choix des pays (dans une optique d'amélioration de l'efficacité) au vu non seulement du nombre d'États membres en développement dans lesquels le FIDA intervient, mais également de la taille réduite des opérations ou programmes individuels dans des pays spécifiques bénéficiant d'allocations financières de faible montant. Par conséquent, le plafonnement du nombre de pays ne constitue pas en soi une garantie concernant la taille des opérations ou programmes individuels.
10. Le document gagnerait en clarté s'il précisait davantage les critères d'inclusion et d'exclusion des pays et ne se contentait pas de noter que la décision est fonction des COSOP déjà approuvés ou sur le point de l'être. Idéalement, cela pourrait prendre la forme d'un cadre clair pour le choix des pays. Outre les considérations concernant la proportion de ruraux pauvres et l'existence d'un COSOP, approuvé ou prévu, l'établissement de critères plus précis – l'efficacité institutionnelle restant le paramètre essentiel – faciliterait la détermination des pays à inclure dans le programme de prêts et dons au début de chaque période de reconstitution. Cela permettrait d'établir plus aisément le nombre total de pays retenus, de renforcer la transparence du processus de sélection et de classer les pays par ordre de priorité, à l'échelle régionale et mondiale.
11. Le document fait valoir qu'"une réduction du nombre de pays sélectionnés pour le programme de prêts et dons limite efficacement les demandes des États membres et, en fonction des conditions de prêt en vigueur, limite également le niveau de remboursement des prêts". En fait, le niveau de remboursement des prêts pourrait également être augmenté en fonction des conditions de financement appliquées.
12. IOE souhaite enfin réitérer une autre recommandation issue de l'ENI-E, à savoir que, même si le SAFF reflète de manière satisfaisante l'accent mis sur la lutte contre la pauvreté, il pourrait correspondre plus étroitement à la priorité que le

FIDA accorde à la reproduction à plus grande échelle. En particulier, on pourrait raisonnablement s'attendre à ce que les pays à revenu intermédiaire supportent une part plus importante des coûts, ce qui augmenterait le volume global du programme de prêts et dons, et libérerait des ressources en faveur des pays les plus pauvres. Cette réflexion pourrait être prise en considération dans le cadre proposé ci-dessus.

III. Sélectivité dans le choix des thèmes

13. Il ressort de l'ENI-E que la diversité des publics auxquels le FIDA vient en aide et le fait que l'assistance qu'il offre est impulsée par la demande ont amené le Fonds à couvrir un vaste éventail de sous-secteurs/thèmes. Le FIDA intervient dans de nombreux domaines thématiques et assure le suivi de 64 catégories de résultats, dont il rend compte, avec un appui limité dans certains cas. Il ressort de l'ENI-E que cette large couverture thématique a freiné le développement, au sein de l'organisation, du savoir-faire nécessaire et la constitution d'une masse critique de compétences techniques dans les domaines concernés, faisant ainsi obstacle à l'excellence et à l'efficacité opérationnelles.
14. On ne peut que se féliciter de l'approche de la base au sommet, essentiellement axée sur les clients, adoptée par le FIDA, et des efforts déployés depuis un an afin de renforcer les compétences techniques dont dispose le Fonds et de consolider les partenariats avec des organisations possédant des compétences complémentaires (comme avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO] pour le renforcement des capacités dans les États fragiles et les pays à faible revenu).
15. Compte tenu de sa taille et de ses capacités, on ne peut attendre du FIDA qu'il affronte tous les problèmes de tous ses clients. En pratique, la sensibilité du Fonds face aux besoins de ses clients doit être tempérée par l'impératif de fournir avec efficacité et efficacité une assistance de grande qualité, dans le droit fil de son mandat. Si l'on examine le financement du portefeuille du FIDA² entre 2011 et 2013, on constate que, sur les 14 domaines (ou secteurs) thématiques³, 2 (pêches et développement humain) bénéficient d'allocations de très faible montant – 6,5 millions d'USD et 13,7 millions d'USD respectivement, sur un total de près de 2 milliards d'USD; et, sur les 64 catégories de résultats, 37 sont assorties d'allocations inférieures à 10 millions d'USD sur deux ans, et 17 autres n'ont aucune allocation⁴. L'ENI-E en conclut qu'il faudrait réduire le nombre des secteurs et catégories de résultats afin de favoriser la consolidation des résultats en termes de réduction de la pauvreté rurale et, partant, d'amélioration de l'efficacité.
16. Le document note que, au sein de la Division des politiques et du conseil technique (PTA) du FIDA, des effectifs sont affectés aux différents thèmes. IOE a analysé la dotation en effectifs de PTA et en a conclu que, même si les capacités consultatives techniques ont été renforcées conformément à la recommandation issue de l'ENI-E, elles sont néanmoins dispersées entre l'agronomie; la finance rurale; les institutions rurales; l'égalité des sexes, l'autonomisation et l'inclusion sociale; le développement des marchés ruraux et des entreprises; la nutrition; la gestion de l'eau et des infrastructures; et la sécurité alimentaire et la nutrition. Un conseiller est affecté à chacun des domaines suivants: organisations de producteurs; système

² Voir l'annexe III de l'Examen annuel de la performance du portefeuille 2012-2013 par PMD, novembre 2013.

³ Le portefeuille du FIDA s'articule autour de 14 secteurs: production agricole; développement à l'initiative des communautés; pêches; développement humain; irrigation; élevage et parcours; marchés et infrastructures connexes; gestion des ressources naturelles; appui sur le plan des politiques et des institutions; recherche, vulgarisation et formation; services financiers en milieu rural; petites entreprises et microentreprises; gestion; et autres (atténuation des effets des catastrophes, gestion des situations d'après-crise, culture/patrimoine, etc.). Ces 14 secteurs se répartissent en 64 catégories de résultats.

⁴ Il faut préciser que le Cadre stratégique du FIDA couvre huit domaines thématiques, comme il est indiqué au paragraphe 11 du document concernant la sélectivité. Ces huit domaines constituent le cadre global dans lequel viennent s'insérer les 14 secteurs dans lesquels le FIDA finance des opérations.

foncier; peuples autochtones et communautés tribales; systèmes d'agriculture et d'élevage; jeunes; économie; et envois de fonds.

17. Par ailleurs, la question de l'ampleur de la couverture thématique est évidente, tant dans les opérations individuelles financées par le FIDA qu'au niveau des programmes de pays. Un certain nombre d'évaluations conduites par IOE ont soulevé la question de la complexité des projets dérivant de l'intégration d'une multiplicité de thèmes/composantes, et de la mesure dans laquelle cela est susceptible de nuire aux effets et à l'efficacité des projets. Une sélectivité renforcée dans le choix des thèmes pourrait favoriser un passage vers des projets plus simples et mieux ciblés.
18. Lorsqu'il préconise une plus grande sélectivité dans le choix des thèmes, IOE n'entend pas renier l'importance de l'une ou l'autre catégorie de résultats dans un contexte national donné, mais envisage plutôt un meilleur partage des responsabilités entre partenaires afin de permettre au FIDA de constituer une masse critique de compétences dans des domaines plus importants pour l'ensemble des clients du FIDA. Comme l'indique l'ENI-E, ces choix pourraient être envisagés en fonction de facteurs comme l'issue d'évaluations antérieures, le rôle à venir éventuel, la demande parmi la clientèle du FIDA, l'éventail des compétences dont dispose actuellement le FIDA, et l'existence d'autres partenaires spécialisés dans divers domaines.

IV. Conclusion

19. En conclusion, IOE recommande au FIDA d'établir un cadre précis de sélectivité dans le choix des pays, sur la base des idées formulées au paragraphe 10. Par ailleurs, le Fonds devrait renforcer la sélectivité dans le choix des thèmes, tant au niveau des projets que des programmes de pays, tout en continuant à constituer une masse critique de compétences dans les domaines thématiques retenus.