

Cote du document:	<u>EB 2014/113/R.7/Add.1</u>
Point de l'ordre du jour:	<u>5 b)</u>
Date	<u>7 novembre 2014</u>
Distribution:	<u>Publique</u>
Original:	<u>Anglais</u>

**F**

Investir dans les populations rurales

## **Réponse de la direction du FIDA à l'évaluation au niveau de l'institution de la Politique du FIDA en matière de dons**

### **Note pour les représentants au Conseil d'administration**

#### Responsables:

#### Questions techniques:

**John Murray McIntire**  
Vice-Président adjoint  
Département gestion des programmes  
téléphone: +39 06 5459 2419  
courriel: j.mcintire@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 treizième session  
Rome, 15-16 décembre 2014

---

Pour: **Examen**

## **Table des matières**

<b>I. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>II. Conclusions</b>	<b>1</b>
<b>III. Recommandations</b>	<b>2</b>
<b>IV. Points d'accord de la direction</b>	<b>2</b>
<b>V. Points de désaccord subsistants</b>	<b>4</b>
<b>VI. La voie à suivre</b>	<b>6</b>

# Réponse de la direction du FIDA à l'évaluation au niveau de l'institution de la Politique du FIDA en matière de dons

## I. Introduction

1. La direction du FIDA se félicite de la possibilité de présenter sa réponse au rapport final de l'évaluation au niveau de l'institution (ENI) de la Politique du FIDA en matière de dons (EC 2014/85/W.P.5), comme le prévoit la Politique de l'évaluation au FIDA. La direction souhaite remercier le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) d'avoir pu fournir un retour d'information dans le courant de son évaluation.
2. La direction apprécie la vue d'ensemble, utile et portant sur les questions de fond, contenue dans le rapport et note qu'il existe, dans de nombreux domaines, une convergence de vues et un accord avec les conclusions et les recommandations de l'ENI. Elle note toutefois quelques points de désaccord significatifs concernant les processus fondamentaux d'allocation des ressources. Compte tenu de l'importance capitale de ces questions, la direction du FIDA propose, dans la section VI ci-après, une voie à suivre.

## II. Conclusions

3. La direction apprécie l'approche prospective adoptée par IOE dans cette évaluation et exprime son accord avec la conclusion globale selon laquelle "le programme de dons constitue bien une ressource précieuse et unique pour favoriser la réalisation du mandat du FIDA" (Conclusion, paragraphe 40). Elle prend note de la conclusion de l'ENI selon laquelle les dons peuvent constituer un instrument important pour la réalisation du mandat de réduction de la pauvreté du FIDA, en apportant un complément aux prêts et à d'autres activités hors prêts (appendice, paragraphe 252) et convient que nombre de problèmes se rapportent à des améliorations qui sont à portée raisonnable du FIDA (appendice, paragraphe 270). Les observations formulées par la direction à propos de ce rapport d'évaluation sont inspirées par ces conclusions globales.
4. La direction du FIDA est de manière générale d'accord avec les conclusions relatives au programme de dons, au portefeuille de dons, à la pertinence et l'efficacité de la politique, et à l'efficacité des processus et procédures associés. Pour ce qui est de l'observation selon laquelle le très grand nombre de dons conçus, approuvés et exécutés chaque année entraînant pour le Fonds des coûts de transaction élevés, la direction souhaite préciser qu'elle s'efforce de diminuer le nombre de dons dans le portefeuille actif (appendice, paragraphe 54), principalement par le biais de l'augmentation de la taille moyenne des dons (appendice, paragraphe 55), et que d'importants succès ont été réalisés sur ce point au cours des dernières années.
5. De même, la direction reconnaît la nécessité de clôturer les dons à la date prévue (tableau 9). À cet effet, elle a délégué à la Division du Contrôleur et des services financiers les pouvoirs nécessaires pour intervenir de manière unilatérale lorsque les bénéficiaires d'un don ne fournissent pas au FIDA les informations requises pour la clôture du don. S'agissant de la conclusion selon laquelle de nombreux dons ont constitué une collaboration exceptionnelle avec un bénéficiaire, s'apparentant à une coopération contractuelle (appendice, paragraphe 263), il est important de noter que près de la moitié (48%) des montants des dons approuvés ont été accordés à des bénéficiaires ayant reçu cinq dons ou plus du FIDA, et que près des quatre cinquièmes ont été accordés à des bénéficiaires ayant reçu deux dons ou plus (tableau 7).

### III. Recommandations

6. Il est important de citer ici les mesures spécifiques prises par la direction du FIDA au cours des dernières années, en vue d'améliorer la gestion du programme de dons. Ces données permettront également de mettre en contexte la conclusion d'IOE selon laquelle "bien que la pertinence de la politique soit globalement jugée comme «plutôt insuffisante», l'ENI a noté des améliorations, en termes de respect des objectifs et des stipulations de la politique, dans la cohorte de dons approuvés à partir de 2010". (Pertinence, paragraphe 21).
7. Depuis 2010, le Président du FIDA a soulevé des questions concernant l'orientation et l'efficacité de la politique en matière de dons et des propositions de dons du FIDA. Par la suite, en 2012, d'importantes demandes de financement ont été rejetées, soit pour défaut d'adéquation stratégique de ces propositions, soit pour insuffisance de leur qualité d'ensemble. En décembre 2013, peu après sa prise de fonctions au FIDA, le Vice-Président a été chargé par le Président d'entreprendre un examen visant à évaluer et à apporter des réponses aux défis en rapport avec l'orientation stratégique, la direction, l'efficacité et l'efficacité de la politique et des opérations du FIDA en matière de dons. Dans le même temps, un moratoire était décidé sur les dons d'un faible montant (mondiaux et régionaux), en attendant les décisions stratégiques à prendre au terme de cet examen.
8. L'examen prospectif entrepris par le Vice-Président avait quatre objectifs: i) repositionner les dons du FIDA comme instrument précieux de premier plan pour la gestion des savoirs et la concertation sur les politiques en faveur des petits exploitants agricoles; ii) renforcer l'orientation stratégique de la politique en matière de dons de manière à apporter la plus forte contribution possible au but stratégique global du FIDA; iii) améliorer l'efficacité, la transparence et l'obligation de reddition des comptes dans la planification, la conception et la gestion des dons; et iv) parvenir à accroître l'efficacité et l'impact des dons du FIDA. Après l'achèvement de cet examen, et après une délibération approfondie du Comité exécutif de gestion à propos des recommandations formulées, en juin 2014, le Président a publié un mémorandum exposant les grandes lignes de dispositions intérimaires prenant effet immédiat. Le moratoire sur les dons d'un faible montant était également levé.
9. Les mesures mentionnées ci-dessus confirment la conclusion d'IOE selon laquelle les améliorations observées dans la performance du programme de dons depuis 2010 sont dues "à la supervision plus étroite exercée par la direction et aux efforts – notamment ceux du Président et du Vice-Président – menés au cours des dernières années pour accroître la pertinence du programme de dons en général". (Pertinence, paragraphe 21). La direction du FIDA considère que ce rapport d'évaluation complète utilement le rapport d'examen du Vice-Président, et que la combinaison des deux documents aidera la direction du FIDA à poursuivre l'élaboration de politiques, de procédures et de mécanismes de suivi adéquats pour améliorer l'efficacité et l'efficacité d'ensemble du programme de dons, et renforcer la contribution de ce programme à la réduction de la pauvreté rurale.
10. Dans ce contexte, les points de vue de la direction sur les recommandations spécifiques sont présentés ci-dessous. Les points sur lesquels la direction du FIDA est entièrement d'accord ou d'accord sur le principe sont présentés en premier; les points sur lesquels les vues divergent sont présentés ensuite.

### IV. Points d'accord de la direction

11. La direction considère que l'élaboration d'une nouvelle politique en matière de dons découlerait logiquement des conclusions de l'évaluation, et cette recommandation est totalement conforme à la réflexion actuelle de la direction. La direction se rallie par conséquent à la recommandation selon laquelle il conviendrait d'élaborer une politique entièrement nouvelle, plutôt que consistant en une révision de la politique

de 2009 en matière de dons (Recommandations, paragraphe 43). Il convient de mentionner qu'un tel scénario avait déjà été prévu dans le document sur le modèle opérationnel du FIDA présenté à la deuxième session de la Consultation sur la dixième reconstitution des ressources du FIDA (juin 2014). Un groupe de travail a été constitué depuis lors, et chargé de soumettre au Conseil d'administration, en avril 2015, une nouvelle politique en matière de dons et les procédures connexes de mise en œuvre.

12. La direction approuve la recommandation selon laquelle aucune allocation distincte ne devrait être prévue pour les dons régionaux (appendice, paragraphe 277). On continuera toutefois à utiliser ces dons comme instruments de financement, étant donné qu'ils sont particulièrement précieux pour l'appui à des entités ou des initiatives régionales. À la lumière de ce qui précède, la direction prévoira un budget pour cet instrument au titre du guichet réservé aux allocations non spécifiques à un pays, actuellement désigné comme guichet des dons mondiaux.
13. Pour ce qui concerne l'investissement dans un système de gestion de l'information sur les dons (appendice, paragraphes 296 et 297), la direction est de manière générale d'accord avec la recommandation et rappelle qu'avec le transfert au Système de projets d'investissement et de dons (GRIPS), et suivant sa phase initiale de mise en œuvre, elle s'attend à une amélioration significative de la disponibilité de l'information sur les dons. De même, à mesure que l'utilisation du logiciel "Fichier cycle de vie du projet" se développe parallèlement à la mise en œuvre du GRIPS, l'accès aux documents devrait aussi s'améliorer. Enfin, la direction élargira la plateforme QUASAR<sup>1</sup> du FIDA – un outil en ligne actuellement utilisé pour gérer le processus d'examen de l'assurance qualité pour le portefeuille de prêts du FIDA – afin d'appuyer le processus d'examen des dons du FIDA, constituant ainsi une plateforme unique pour la gestion du plan d'organisation des tâches relatives à l'assurance qualité, et pour la saisie et la diffusion des informations provenant du processus d'examen.
14. De manière générale, la direction note que, s'agissant des recommandations, les détails contenus dans ce rapport sont beaucoup plus nombreux que ceux que l'on trouve habituellement dans les ENI. La direction note toutefois qu'une certaine souplesse pourrait être nécessaire dans la définition des processus d'exécution, comme le reconnaît le rapport final (appendice, paragraphe 272). Par conséquent, la direction examinera attentivement les recommandations, en vue de leur éventuelle adoption, lors du parachèvement de la nouvelle politique en matière de dons et de la révision des procédures de don. Les recommandations qui entrent dans cette catégorie particulière concernent: i) l'objectif global des dons spécifiques à un pays et des dons mondiaux, en précisant leurs champs d'application respectifs (appendice, paragraphes 275 et 276); et ii) certaines stipulations clés et l'admissibilité (paragraphe 281).
15. S'agissant de la recommandation selon laquelle il faudra soumettre pour chaque don un rapport annuel sur le statut du don ou tout autre instrument équivalent, et simplifier les processus de gestion des dons (paragraphes 290 et 291), la direction comprend la justification de cette proposition et en approuve le principe. Elle est également d'accord, en principe, pour renforcer les outils de surveillance et de suivi pour tous les dons, et pour améliorer l'information communiquée au Conseil d'administration (paragraphe 292). La direction actualisera le processus d'examen du portefeuille et élargira en conséquence le Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement. Ce faisant, elle s'attachera à l'intégration du programme de dons dans le système d'examen et de compte rendu plutôt qu'à l'instauration d'un processus distinct pour les dons, afin de garantir que le programme de dons demeure lié, de manière organique, au mandat global du FIDA, à ses programmes d'investissement et à ses activités hors prêts. La direction

---

<sup>1</sup> Système d'archivage des données relatives à l'assurance qualité.

souhaite qu'il soit pris acte que la recommandation relative à d'éventuelles évaluations des dons par des tierces parties (appendice, paragraphe 292) ne repose pas sur des analyses ou une argumentation approfondies, et qu'elle est, à ce titre, peu réaliste au regard des coûts impliqués et des ressources administratives dont dispose le FIDA.

## V. Points de désaccord substantifs

16. La direction pense qu'il serait bon de promouvoir un processus d'allocation plus concurrentiel, en particulier pour les dons mondiaux et régionaux. D'autre part, s'agissant de l'allocation concurrentielle des ressources pour les dons spécifiques à un pays, recommandée par le rapport (appendice, paragraphe 287), elle émet de fortes réserves, premièrement, parce que cela implique un changement fondamental, avec l'abandon de l'alignement actuel de l'allocation des dons sur le Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP), et deuxièmement, parce que l'approche pleinement concurrentielle proposée ne contribuera pas à l'établissement de partenariats institutionnels à long terme – objectif considéré comme souhaitable pour le programme de dons.
17. De même, la direction formule de sérieuses réserves quant à la recommandation selon laquelle les dons à l'appui d'une composante de projet financé par un prêt devraient être supprimés (appendice, paragraphe 286). Cette recommandation va à l'encontre de l'accent placé récemment sur le renforcement des activités hors prêts telles que l'établissement de partenariats, la concertation sur les politiques et la gestion des savoirs, particulièrement dans les pays à revenu intermédiaire, dont la liste recouvre très largement celle des pays "vert". Cet accent est aussi fortement soutenu par IOE (voir les récents Rapports annuels sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA [RARI]). La direction convient, toutefois, de la nécessité de "cloisonner" davantage ces fonds, par le biais d'une utilisation plus ciblée de ces dons pour des activités hors prêts, d'une plus grande clarté quant à la valeur ajoutée attendue, et de modalités plus rigoureuses de suivi et d'établissement de rapports sur les résultats et les effets spécifiques.
18. La direction fait remarquer que la recommandation préconisant d'étendre l'admissibilité à d'autres pays que les pays classés "vert" (paragraphe 282) est déjà en vigueur et que, par ailleurs, les pays classés "rouge" ou "orange" au titre du Cadre pour la soutenabilité de la dette (CSD) sont **déjà** habilités à bénéficier de dons spécifiques à un pays. La direction reconnaît qu'il est nécessaire d'offrir à tous ses États membres emprunteurs (pays à faible revenu et pays à revenu intermédiaire), indépendamment de leur situation en termes de dette nationale, la possibilité de bénéficier d'un instrument de financement sous forme de don afin de promouvoir le développement des capacités, la concertation sur les politiques et la gestion des savoirs dans l'intérêt des pauvres. En conséquence, lorsque le Conseil d'administration, en avril 2007, a approuvé les Modalités proposées pour l'application d'un cadre pour la soutenabilité de la dette au FIDA<sup>2</sup>, il a également approuvé la Politique du FIDA en matière de financement sous forme de dons en rapport avec le Cadre pour la soutenabilité de la dette<sup>3</sup>. Outre le fait de garantir que les pays emprunteurs classés "vert" peuvent continuer à se voir affecter jusqu'à 1,5% du programme de travail annuel, la politique ci-dessus mentionnée stipule que les pays classés dans les catégories "rouge" ou "orange" du CSD seraient maintenant admis à bénéficier d'un financement sous forme de dons, comme prévu au titre des allocations annuelles du SAFP en faveur de projets ou de programmes, et n'auraient donc pas besoin que des dons distincts leur soient alloués par le biais du guichet-pays. Pour les activités d'assistance technique et d'appui institutionnel, les critères en vigueur en matière de sélection et d'approbation des dons, tels que définis dans la politique de dons, resteraient applicables. La somme totale des dons

<sup>2</sup> EB 2007/90/R.2.

<sup>3</sup> EB 2007/90/R.3.

accordés au titre du CSD et des dons se rapportant spécifiquement aux objectifs de la politique de dons correspondrait à l'allocation SAFF du pays. Ainsi, en résumé, la catégorie des pays à faible revenu et celle des pays à revenu intermédiaire sont toutes deux (orange et rouge) habilitées à bénéficier de dons au titre de leurs allocations SAFF respectives, soit par le biais du CSD, soit par le biais du financement sous forme de don (limité à 1,5% du programme de travail), au profit du développement des capacités, de la concertation sur les politiques et de la gestion des savoirs, conformément aux procédures inscrites dans la politique en matière de dons. Ces dons spécifiques à un pays sont consignés dans le *Rapport annuel*.

19. Un certain nombre de programmes de pays ont utilisé par le passé les dons spécifiques à un pays au titre du CSD pour appuyer une concertation essentielle sur les politiques, de manière fonctionnelle et avec succès. D'excellents exemples de cette approche peuvent être trouvés dans plusieurs pays. Au Cambodge, les dons CSD ont financé une étude sur la croissance agricole et la réduction de la pauvreté qui a servi à la préparation de la stratégie pour le secteur agricole. Au Népal, en 2010-2011, à la demande du Gouvernement népalais, le FIDA a appuyé l'élaboration de la Stratégie nationale de développement agricole grâce à un don visant à aider le Gouvernement népalais à concevoir une stratégie détaillée de développement du secteur agricole, sur la base d'une recherche et d'une analyse de la politique et de la situation du secteur et d'une large consultation avec les parties prenantes. De même, en République démocratique populaire lao, à la demande du Ministère du plan et de l'investissement et du Ministère de l'agriculture, le FIDA a facilité la réalisation d'une étude économétrique liant l'agriculture à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Cette étude a aidé à la formulation de la Stratégie nationale pour l'agriculture et la gestion des ressources naturelles, avec en particulier une révision à la hausse du taux annuel cible de croissance du secteur agricole.
20. À la lumière de l'expérience acquise au fil des années, la direction considère que le SAFF, en combinaison avec la politique en matière de dons, est un système équitable et transparent d'allocation de ressources, qu'il s'agisse de prêts ou de dons, à tous les États membres, et elle n'entérine pas la recommandation invitant le FIDA à abandonner ce système pour l'allocation des dons. De même, la direction considère comme généralement adéquat le rapport actuel entre les dons spécifiques à un pays et les dons mondiaux et régionaux; en conséquence, elle n'approuve pas la recommandation selon laquelle les dons spécifiques à un pays devraient se voir allouer une part sensiblement plus importante des ressources totales (appendice, paragraphe 285). Tous les États membres peuvent bénéficier de dons spécifiques à un pays; les pays classés "rouge" ou "orange" au titre du CSD peuvent utiliser leurs allocations SAFF (sous forme de dons). Les pays classés "vert" utilisent le financement sous forme de don approuvé par le Conseil d'administration, étant entendu qu'il est nécessaire de garantir que les financements octroyés aux pays classés "vert" le sont en majorité sous la forme de prêts, en fonction tant de leur capacité de remboursement que de la nécessité d'assurer des recouvrements de prêts pour générer des ressources internes.
21. La direction prend note de la recommandation selon laquelle le Conseil d'administration pourrait envisager d'accorder à la direction les pleins pouvoirs pour l'approbation des dons (appendice, paragraphe 294). La direction du FIDA considère toutefois qu'une telle proposition ne devrait être envisagée qu'après une amélioration sensible de la performance d'ensemble de la politique et des programmes en matière de dons.

## VI. La voie à suivre

22. Comme indiqué plus haut, et malgré les étroites consultations et les échanges de vues, certaines divergences subsistent entre IOE et la direction à propos de certaines des recommandations de cette évaluation. La direction suggère que les points essentiels sur lesquels l'accord fait défaut soient abordés de la manière décrite ci-après.
23. La direction formulera une nouvelle politique en matière de dons, en faisant fond sur les conclusions de cette ENI et en intégrant les recommandations ayant déjà fait l'objet d'un accord. Ce faisant, elle examinera les recommandations suivantes, pour en envisager l'intégration, en tenant compte de leur cohérence avec les axes généraux de la politique:
  - a) objectif global des dons spécifiques à un pays et des dons mondiaux (appendice, paragraphes 275 et 276);
  - b) renforcement du "cloisonnement" des dons à l'appui d'une composante de projet financé par un prêt, en veillant à une utilisation plus ciblée de ces dons pour des activités hors prêts (paragraphe 17 ci-dessus);
  - c) renforcement du processus d'allocation et d'examen interne des dons, en l'intégrant au processus d'allocation et d'examen des prêts (appendice, paragraphes 288 et 289);
  - d) simplification accrue de la gestion des dons (appendice, paragraphes 290 et 291);
  - e) durée accrue des dons (appendice, paragraphe 283); et
  - f) quelques changements (d'importance mineure) dans le ratio d'allocation entre les dons à un pays et les dons mondiaux (appendice, paragraphe 285).
24. S'agissant de la recommandation visant à extraire du SAFP les dons spécifiques à un pays et à étendre ce mécanisme aux pays "rouge" et "orange", la direction recommande que cette question soit abordée par le Groupe de travail du SAFP dans le contexte de la révision du SAFP, lorsqu'elle sera à l'ordre du jour. Toute décision qui modifierait la formule actuelle sera ensuite intégrée à la nouvelle politique en matière de dons.