

Cote du document: EB 2014/113/R.8/Add.1/Rev.1
Point de l'ordre du jour: 5 c)
Date: 15 décembre 2014
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Réponse de la direction du FIDA au Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA évaluées en 2013

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

John 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

A.	Introduction	1
B.	Évolution de la performance	1
C.	Évaluation des programmes de pays	2
D.	Analyse comparative	3
E.	Problèmes transversaux soulevés par les évaluations de 2013	3
F.	Thème d'apprentissage	3
G.	Améliorations méthodologiques	4
H.	Conclusions et recommandations	5

Réponse de la direction du FIDA au Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA évaluées en 2013

A. Introduction

1. Ce document présente la réponse de la direction au Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) évaluées en 2013, conformément à la décision prise par le Conseil d'administration en septembre 2004 et réitérée dans la Politique révisée de l'évaluation au FIDA (document EB 2011/102/R.7/Rev.1, paragraphe 54).
2. La direction du FIDA remercie le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) de lui avoir, comme par le passé, communiqué le projet de RARI afin qu'elle puisse formuler ses observations sur ce texte, et d'avoir pris en compte la plupart de ses observations dans l'établissement de la version finale du RARI.

B. Évolution de la performance

3. La direction du FIDA note avec plaisir qu'IOE reconnaît les nettes améliorations observées, depuis le RARI 2002, dans la performance du FIDA en matière de partenariat, de durabilité et d'impact sur la pauvreté rurale. L'impact sur la pauvreté rurale est, dans l'évaluation, l'indicateur qui évalue la mesure dans laquelle les projets du FIDA ont eu une influence positive sur la vie des populations rurales pauvres. Ces résultats reflètent clairement les efforts déployés par le FIDA pour se focaliser sur les résultats¹. La direction convient avec IOE que l'introduction de la supervision directe et l'ouverture de bureaux de pays se sont en effet traduites par de très sensibles améliorations de la performance des projets.
4. Pour ce qui concerne les indicateurs n'ayant pas connu de changements sur le fond depuis 2002 (pertinence, innovation et reproduction à plus grande échelle, et égalité entre les sexes), la direction souhaite faire remarquer que, selon le RARI, la performance a été "constamment élevée: 92%" (pertinence) et "constamment bonne [...] proche de 90%" (égalité entre les sexes). S'agissant de l'innovation et de la reproduction à plus grande échelle, la direction note que la conception et l'exécution des programmes et des projets de pays mettent depuis peu l'accent sur la reproduction à plus grande échelle.
5. La direction partage les préoccupations d'IOE à propos de la faiblesse des notes concernant l'efficacité (point également relevé dans les examens des rapports d'achèvement de projet [RAP]). La direction se félicite de la reconnaissance par le RARI de ce que les projets du FIDA sont "impulsés par les clients" et souvent exécutés dans des zones éloignées, d'où la difficulté accrue de parvenir à une efficacité élevée. L'efficacité est également réduite par la tendance des gouvernements bénéficiaires à ajouter des activités/composantes à un projet d'investissement donné. Toutefois, comme le souligne le RARI, la direction attend du Plan d'action consolidé du FIDA pour l'amélioration de son efficacité opérationnelle et institutionnelle, entériné par le Conseil d'administration en septembre 2013, qu'il contribue à améliorer la performance en matière d'efficacité.
6. La direction est également préoccupée par la faiblesse relative de la performance du gouvernement, mais note avec plaisir la tendance récente à l'amélioration. Par le biais de la supervision directe et de sa présence dans les pays, le FIDA est mieux à même d'apporter un appui plus régulier aux gouvernements. Le FIDA a mis en œuvre, au cours des dernières années, un certain nombre d'initiatives de renforcement des capacités pour contribuer à améliorer la performance du

¹ Le nombre de projets inclus dans chacune des moyennes triennales mobiles n'est pas le même dans les figures 1 et 2, et inclut des projets parvenant à leur achèvement en 2014. IOE pourrait souhaiter inclure une explication du nombre plus élevé d'évaluations apparaissant dans la figure 2.

gouvernement. La direction note que l'indicateur d'IOE inclut une évaluation des "politiques, institutions, services et intrants", alors que les données des RAP notent séparément les institutions et politiques, dont la note est généralement inférieure à celle de la performance du gouvernement. Compte tenu de leur importance, en particulier dans les États fragiles, IOE pourrait souhaiter envisager de "dissocier", à l'avenir, les politiques et institutions de la note attribuée à la performance du gouvernement.

7. À propos de l'environnement et des ressources naturelles, domaine où l'impact est traditionnellement faible, la direction attire l'attention sur les efforts menés par le FIDA pour y améliorer sa performance. Depuis le RARI 2009, la Division environnement et climat et le Fonds fiduciaire du Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne (ASAP) ont été créés pour aborder les problèmes en rapport avec la gestion des ressources naturelles et le changement climatique (note de bas de page 39).
8. La direction convient avec IOE que la présentation des données par cohortes se rapportant aux périodes couvertes par les reconstitutions permet une analyse plus significative des évolutions. Lorsque l'on utilise la moyenne triennale mobile sur la base de l'année d'achèvement, le nombre de projets de chaque cohorte varie considérablement. La solidité ou la faiblesse des données d'évaluation, au cours d'une seule année, peuvent influencer de manière indue les données sur une période triennale. La présentation des données par période de reconstitution réduirait également le temps de calcul, permettant à IOE d'entreprendre des analyses statistiques plus sophistiquées.

C. Évaluation des programmes de pays

9. La direction prend actuellement des mesures visant à mieux intégrer, dans ses programmes de pays, les activités hors investissements des projets. Les directives relatives aux programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP), actuellement en cours de révision, mettent l'accent sur l'importance de la concertation sur les politiques, de la gestion des savoirs et de l'établissement de partenariats. Des objectifs réalistes en rapport avec la concertation sur les politiques portant spécifiquement sur les objectifs du programme de pays y seront inclus. Les directives révisées doivent assurer une meilleure focalisation sur tous les aspects du programme de pays, y compris certains des problèmes soulevés dans le présent RARI.
10. Le cofinancement dépend dans une large mesure des priorités stratégiques d'autres donateurs et des politiques gouvernementales. Ainsi, dans le cas de la Chine (paragraphe 72) et d'un certain nombre d'autres pays, le volume relativement limité du cofinancement international résulte clairement d'un choix stratégique du gouvernement, qui veut éviter des projets cofinancés par plus d'une institution financière internationale.
11. La direction est d'accord avec l'évaluation d'IOE selon laquelle "le volume limité des ressources administratives allouées à la préparation et à l'exécution des COSOP" constitue un facteur limitant, mais note que, dans un contexte de croissance zéro du budget, la direction ne maîtrise pas entièrement ce facteur. La révision des directives aura pour effet de réduire le nombre de COSOP préparés (sur la base du nombre de projets contenus dans le portefeuille en cours et/ou du système d'allocation fondé sur la performance), permettant ainsi de répartir sur un plus petit nombre de pays les ressources limitées disponibles. Tout en reconnaissant que tous les COSOP parvenus à leur terme ne font pas l'objet d'un rapport d'achèvement, des évaluations annuelles du COSOP sont conduites dans la quasi-totalité des pays.
12. S'agissant du financement de contrepartie dans les pays à revenu intermédiaire (PRI), le RARI suggère que le FIDA adopte une "approche plus cohérente de la mobilisation des fonds de contrepartie dans les PRI". La direction note que son

approche est cohérente, mais qu'il n'est pas possible d'adopter une approche identique pour chaque PRI, compte tenu de leur diversité bien établie². Les pays considérés comme des PRI (sur la base du PIB par habitant) constituent un groupe hétérogène: sur les 91 pays définis par la Banque mondiale comme pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ou pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, 22% sont également considérés comme des États fragiles. Une analyse du cofinancement (portant sur les projets approuvés au cours de la période 2004-2013) montre que les contributions nationales (gouvernement, bénéficiaires, secteur privé et institutions de financement) sont les moins élevées dans les pays à faible revenu (22%); elles atteignent 27% dans les États fragiles (tant dans les pays à faible revenu que dans les pays à revenu intermédiaire), 36% dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, et sont les plus élevées (47%) dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Il est important de noter que près de 30% des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure bénéficient d'une forme de financement au titre du Cadre pour la soutenabilité de la dette, preuve que ces pays sont confrontés à de sévères contraintes budgétaires.

13. Selon les données de l'évaluation, le FIDA n'atteint pas la cible définie dans le cadre de mesure des résultats, tant pour la concertation sur les politiques nationales (paragraphe 70) que pour l'établissement de partenariats (paragraphe 73). La direction note toutefois que les deux indicateurs sont, en accord avec le Conseil d'administration, mesurés par le biais d'une enquête auprès des clients. Les cibles relatives à ces deux indicateurs ont été dépassées dans l'enquête 2014 auprès des clients montrant, pour 97% et 95% des pays respectivement, des résultats plutôt satisfaisants ou mieux.

D. Analyse comparative

14. La direction note avec satisfaction que la performance des projets du FIDA est équivalente ou supérieure à celle des projets évalués dans d'autres banques multilatérales de développement. La direction apprécie la reconnaissance, par IOE, de ce que "les opérations du FIDA sont généralement exécutées dans des contextes plus difficiles" (paragraphe 9).

E. Problèmes transversaux soulevés par les évaluations de 2013

15. Les problèmes transversaux ont été, pour la plupart, abordés dans les observations précédentes. La direction veut toutefois mettre en garde contre l'utilisation d'un petit échantillon d'évaluations de programme de pays pour une extrapolation de problèmes sur l'ensemble du portefeuille. S'agissant des retards dans l'entrée en vigueur, la direction s'est attachée depuis plusieurs années à résoudre ce problème. Dans les projets entrés en vigueur entre 2011 et 2013, le délai entre la date d'approbation et celle d'entrée en vigueur a été inférieur à huit mois, alors que la moyenne historique est proche de 12 mois. Pour la région Afrique orientale et australe, la boîte à outils de démarrage en cours d'élaboration fournira aux équipes de projet des orientations de base pour déterminer les activités prioritaires au cours des 15 premiers mois et élaborer un plan de projet pour la durée de vie du projet, ainsi que des objectifs mesurables, accompagnés d'un échéancier.

F. Thème d'apprentissage

16. La direction convient avec IOE qu'une bonne gestion de projet est importante pour l'obtention de résultats. Il existe toutefois des désaccords fondamentaux sur certaines des conclusions présentées.

² Le paragraphe 82 contient des formulations contradictoires, indiquant d'abord que le PIB/habitant devrait être utilisé pour déterminer la part [de financement de contrepartie] d'un pays, et notant dans la phrase suivante qu'une "approche de la mobilisation du financement de contrepartie sera également nécessaire pour tenir compte du caractère hétérogène des pays (par exemple en termes de taille, de PIB/habitant, etc.)".

17. Comme point de départ, le RARI cherche à déterminer si les unités de coordination du projet/unités de gestion du projet (UCP/UGP) sont pleinement conformes à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, mais il le fait de manière superficielle et semble sous-entendre que le FIDA a ignoré la Déclaration de Paris en appuyant des UCP/UGP parallèles. Les unités de coordination/gestion du FIDA en rapport avec les projets sont créées par décret ministériel, ce qui leur confère le statut juridique nécessaire à la gestion de fonds gouvernementaux; il n'est par conséquent pas possible de considérer qu'ils mènent une action parallèle à celles des pouvoirs publics. Le RARI est quelque peu contradictoire à cet égard. On peut lire au paragraphe 120 "[qu']il y a eu peu de changement dans la forme des modalités de gestion du projet au FIDA au cours de la période 1999-2011", tandis qu'il est affirmé, au paragraphe 130, "[qu']il y a eu une évolution positive dans le sens d'un renoncement à l'utilisation des UGP pour exécuter des composantes de projet, et d'un recours croissant à des prestataires de services. En effet, les unités d'exécution de projet (UEP) ont été remplacées par les UGP."
18. Une étude conduite par la Division des politiques et du conseil technique (PTA) a examiné le respect par le FIDA de la Déclaration de Paris et a constaté que le FIDA fait un très bon usage des processus gouvernementaux. Dans les cas où le FIDA est moins respectueux de l'esprit de la Déclaration de Paris, cette attitude est généralement due à une demande du gouvernement invitant le projet du FIDA à ne pas utiliser les processus standard du secteur public pour des raisons de plus grande efficacité et de plus grande rapidité dans l'exécution.
19. Il existe, en matière de gestion de projet, un autre problème concernant les orientations stratégiques que doit fournir le FIDA, par l'intermédiaire de comités de pilotage, par exemple. Malheureusement, le RARI ne consacre que deux paragraphes à cette importante question, en s'inspirant largement de l'étude de PTA. Le RARI semble sous-entendre que du personnel du FIDA siège au sein des comités de pilotage des projets, alors que tel n'est pas le cas. Des fonctionnaires du FIDA peuvent, certes, participer à des réunions en qualité de personnes-ressources, mais ils ne sont pas membres des comités tels que les définissent les accords juridiques. De meilleures orientations stratégiques auraient un impact positif sur l'exécution d'ensemble du projet³.
20. La direction convient qu'il est souhaitable d'avoir davantage recours à des processus concurrentiels pour le recrutement du personnel de gestion du projet, et encourage le choix du personnel sur cette base. C'est toutefois au gouvernement qu'il appartient de décider si des processus concurrentiels doivent ou non être utilisés. Le FIDA cherche cependant à influencer le processus de sélection par le biais de l'avis de non-objection et par l'attribution de contrats fondés sur la performance au personnel du projet.
21. La direction convient que "les modalités de gestion du projet doivent être "adaptées" au contexte du pays et du projet". Ces modalités sont largement imposées par le gouvernement, sur la base des processus et des procédures nationaux. La direction apprécie la remarque du RARI quant à l'absence de bonnes pratiques pleinement documentées en matière de gestion de projet.

G. Améliorations méthodologiques⁴

22. La direction du FIDA se félicite de la révision du Manuel de l'évaluation du FIDA, et attend avec intérêt de pouvoir apporter une contribution à la poursuite de son élaboration. Les nouvelles directives du FIDA relatives aux rapports d'achèvement

³ La performance des comités de pilotage fait partie, depuis 2011, des critères de notation de la gestion du projet dans les rapports sur l'état d'avancement du projet, ce qui, parallèlement à l'introduction de la supervision directe, peut offrir une explication plus réaliste de la "baisse" de la performance des projets approuvés depuis 2009, décrite au paragraphe 116.

⁴ L'ensemble de données du RARI utilisé dans cette réponse a été téléchargé le 1^{er} octobre 2014.

des projets seront harmonisées avec le nouveau Manuel de l'évaluation afin de favoriser la comparabilité.

23. Dans sa réponse de l'an dernier, la direction avait formulé des doutes quant à l'inclusion d'évaluations de projets provenant d'évaluations de programmes de pays (EPP). La direction se dit toujours préoccupée par le fait que l'inclusion de ces évaluations, moins rigoureuses, puisse amoindrir la comparabilité et la fiabilité de l'ensemble de données. La direction note aussi la reconnaissance, par IOE, de ce que les séries de données issues des évaluations de la performance des projets (EvPP)/des validations des rapports d'achèvement des projets (VRAP) sont peu nombreuses et qu'elles pourraient de ce fait ne pas fournir de données fiables quant aux tendances.
24. La direction est préoccupée par le fait que certains projets très jeunes⁵ aient été notés dans le cadre d'une EPP car, bien que ces notations puissent contribuer utilement à conduire les projets vers de meilleurs résultats, ces notations n'ont qu'une valeur restreinte par rapport aux évaluations de projets achevés ou près de l'être. Ainsi, le Programme fonds de développement en zone sahélienne (FODESA), au Mali, a été inclus dans le rapport d'une EPP en 2006 et de nouveau en 2012. La note moyenne obtenue par ce projet en 2012 était de 4,13, alors qu'elle avait été de 3,18 en 2006. En revanche, concernant le Projet d'appui à la microfinance et de soutien technique, au Bangladesh, les résultats de l'EPP publiée en 2005 donnaient à ce projet une note moyenne de 5,25, alors qu'il n'obtenait que 4,67 dans l'évaluation de la performance du projet de 2011. La note de l'EPP était fondée uniquement sur les notations de la pertinence et de la performance du FIDA. De plus, l'inclusion de projets toujours en cours d'exécution dans l'ensemble de données du RARI introduit une déviation imprévisible dans les résultats.
25. La direction recommande que les projets toujours en cours d'exécution soient inclus dans les évaluations de programmes de pays, mais que ces données ne fassent pas partie de l'ensemble de données du RARI. Ces conclusions ne confortent pas le point de vue d'IOE (paragraphe 52) selon lequel les projets, s'ils étaient inclus dans une EPP, ne seraient pas soumis à une VRAP ou à une EvPP; ceci contredit une autre assertion du RARI selon laquelle "le même projet, une fois achevé, serait ensuite évalué séparément par le biais d'une VRAP ou d'une EvPP spécifique (ou d'une évaluation d'impact)" (paragraphe 14). La direction estime qu'il serait utile d'entreprendre l'une de ces évaluations au point d'achèvement.

H. Conclusions et recommandations

26. La direction apprécie les recommandations contenues dans le RARI de cette année. L'absence d'incidence budgétaire doit être démontrée avant qu'une quelconque recommandation soit prise en considération par la direction.
27. La direction prend note de la recommandation d'IOE relative à l'établissement de rapports d'achèvement des COSOP. Toutefois, faute d'une augmentation du budget administratif, un rapport d'achèvement d'un COSOP ne pourra être entrepris qu'aux dépens d'une autre activité. Le FIDA élabore actuellement de nouvelles directives concernant les COSOP dans lesquelles la direction stipulera que les questions à aborder dans les rapports proposés d'achèvement des COSOP seront traitées dans les EPP et les évaluations de projets.
28. La direction convient avec IOE de l'importance de la gestion des projets. Aucune recommandation spécifique n'a été toutefois formulée dans le chapitre III du RARI.
29. La tâche de budgétisation des activités des projets et du pays appartient aux divisions régionales. Leurs budgets, limités, sont alloués en fonction des besoins

⁵ Vingt projets en cours d'exécution depuis trois ans ou moins sont inclus dans l'ensemble de données. Cela représente un peu moins de 20% du total des projets évalués par les EPP. L'ensemble de données du RARI n'inclut pas l'année de l'évaluation; ce chiffre repose sur l'hypothèse d'une date d'évaluation antérieure d'un an à celle du RARI et pourrait donc sous-estimer le nombre de projets en cours d'exécution depuis trois ans ou moins.

des programmes de pays. Un budget supplémentaire est systématiquement alloué aux projets faisant problème ou aux interventions dans les États fragiles. La création de fonds fiduciaires thématiques et spécialisés a été entreprise dans le contexte des efforts de mobilisation de ressources. Le Bureau des partenariats et de la mobilisation des ressources a déjà commencé à explorer des possibilités, non pas à titre de complément du propre budget administratif du FIDA, mais plutôt pour renforcer/intégrer des domaines mutuellement pertinents pour accroître l'impact des programmes appuyés par le FIDA. Toutefois, les fonds fiduciaires supposent des procédures bureaucratiques, pour la mobilisation et la gestion des ressources, et pour en surveiller l'utilisation.

30. Le FIDA a accompli des progrès remarquables dans la décentralisation de son personnel. L'ouverture de quelque 50 bureaux de pays a été approuvée par le Conseil d'administration. Quelque 85 membres du personnel travaillent dans les bureaux de pays du FIDA, équivalent à environ 15% du total du personnel et à environ un tiers du personnel du Département gestion des programmes (PMD). Les décisions relatives aux bureaux régionaux/sous-régionaux seront prises en connaissance de cause sur la base de l'audit du bureau régional du FIDA à Nairobi et de la situation budgétaire.
31. La direction n'est pas d'accord avec la recommandation visant à utiliser les notes d'évaluations dans le Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement (RIDE) ou dans d'autres rapports. Le FIDA dispose d'un solide système d'autoévaluation, dont l'objectivité et la fiabilité sont démontrées par le très léger décalage entre les conclusions de l'autoévaluation et celles des évaluations.
32. La direction souligne la complexité de la mesure de la durabilité. Il s'agit d'un thème extrêmement vaste, en particulier lorsque l'on prend en compte les réalités dans lesquelles sont exécutés les projets du FIDA; la base de données de fait nécessaire pour ce thème doit être meilleure que les évaluations antérieures ou les analyses des publications. Avant de choisir la durabilité comme thème d'apprentissage, il conviendra de parvenir à un accord sur la portée et la méthodologie de l'examen. Un examen plus significatif de la durabilité pourrait être réalisé si IOE procédait à des évaluations ex post plusieurs années après l'achèvement des projets.
33. La direction apprécie les efforts accomplis par IOE pour donner une diffusion publique à l'ensemble de données du RARI (sous Excel), conformément aux engagements pris auprès du Comité de l'évaluation. La direction se félicite de l'intention exprimée par IOE de vérifier l'ensemble de données du RARI. IOE est instamment invité à actualiser plus fréquemment ces données, à la fois avec des évaluations plus récentes et des informations sur l'achèvement des projets et leur clôture financière. IOE devrait également coopérer avec la Division des technologies de l'information et des communications et avec PMD en vue d'inclure les données d'évaluations (notations) dans le système institutionnel relatif aux projets et programmes – le Système de projets d'investissement et de dons (GRIPS) – parallèlement aux données des RAP.