

Cote du document: EB 2015/114/R.4/Add.1
Point de l'ordre du jour: 4 b)
Date: 12 mars 2015
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Réponse de la direction du FIDA à l'évaluation au niveau de l'institution de l'engagement du FIDA dans les États et contextes fragiles et touchés par un conflit

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Brian Baldwin
Conseiller principal pour les opérations
téléphone: +39 06 5459 2377
courriel: b.baldwin@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 quatorzième session
Rome, 22-23 avril 2015

Pour: Examen

Table des matières

A.	Introduction	1
B.	Politique et stratégie	1
C.	Conception des projets et des programmes	2
D.	Exécution des projets et des programmes	3
E.	Mesure des résultats	4
F.	Rattacher les notes attribuées aux projets à des éléments concrets	5
G.	Voie à suivre	6

Réponse de la direction du FIDA à l'évaluation au niveau de l'institution de l'engagement du FIDA dans les États et contextes fragiles et touchés par un conflit

A. Introduction

1. La direction du FIDA se félicite de l'occasion qui lui est donnée de répondre au rapport final sur l'évaluation au niveau de l'institution (ENI) de l'engagement du FIDA dans les États et contextes fragiles et touchés par un conflit (EC 2015/87/W.P.3), conformément aux dispositions de la Politique du FIDA en matière d'évaluation. La direction remercie le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) de lui avoir permis de formuler des avis pendant le processus de l'évaluation.

B. Politique et stratégie

2. La définition des États fragiles actuellement adoptée par le FIDA montre que celui-ci est conscient du fait qu'il existe des pays fragiles mais aussi des zones/contextes fragiles dans des pays non fragiles. La classification en vigueur comprend les pays classés comme fragiles à la fois par les institutions financières internationales (IFI) partenaires et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cette liste permet de ne pas se borner à employer la classification harmonisée des IFI fondée sur l'indice d'évaluation des politiques et institutions nationales de la Banque mondiale, qui exclut les pays à revenu intermédiaire et ignore la fragilité infranationale. En outre, la classification des États fragiles adoptée par le FIDA ne rattache en rien celui-ci au cadre des politiques et des ressources de l'Association internationale de développement (IDA), comme l'indique l'évaluation. Le FIDA prend en compte la définition de l'IDA dans les pays sortant d'un conflit seulement lorsque des ressources supplémentaires pourraient être obtenues dans ce contexte.
3. L'évaluation tend à surévaluer la nécessité d'adopter une approche différenciée dès qu'il est question d'États fragiles. Les projets financés par le FIDA sont souvent exécutés dans des zones reculées habitées par des communautés marginalisées. Les conditions opérationnelles dans ces zones sont identiques à celles qui caractérisent les situations de fragilité, à savoir des institutions et une gouvernance faibles et un développement humain peu satisfaisant. Étant donné que le FIDA travaille dans des "conditions de fragilité" à l'intérieur d'un pays, que celui-ci soit ou ne soit pas retenu comme un État fragile, la classification d'une partie du portefeuille de projets dans la catégorie des "États fragiles" pourrait être trompeuse. Il serait plus judicieux de reconnaître l'existence de différents types de situations dans lesquelles la principale source de problèmes peut être le déroulement d'un conflit, les séquelles d'un conflit, les capacités institutionnelles ou la gouvernance, plutôt que de s'efforcer de catégoriser/élaborer des stratégies selon la catégorie du pays (à revenu intermédiaire, à faible revenu, à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, fragile, etc.). Au lieu de conclure que le FIDA ne manque pas de donner une réponse adaptée au contexte, le rapport devrait reconnaître et évaluer la façon dont le FIDA prend en compte effectivement le contexte spécifique dans un pays/une zone de projet et ne cloisonne pas les pays en fonction de critères généraux.
4. En ce sens, le FIDA n'a pas besoin de disposer d'un modèle ou d'un cadre différent ni de ressources supplémentaires conséquentes à l'intention des États fragiles – ce qui pourrait d'ailleurs détourner l'attention de situations de fragilité tout aussi difficiles et complexes dans des États non fragiles. Le FIDA a appliqué avec une certaine constance le concept de fragilité à des "situations" plutôt qu'à des "États", ce qui a permis dans une certaine mesure d'intégrer ce concept dans le portefeuille.

5. Il faut nuancer l'analyse consistant à dire simplement: "La fragilité et les conflits ont les mêmes causes profondes et s'exacerbent mutuellement" puisque, dans la pratique, le contexte de l'engagement du FIDA est extrêmement différent s'agissant de situations de fragilité sans conflit en cours et s'agissant de situations de fragilité avec un conflit en cours. Les recommandations doivent éviter d'encourager les mesures qui mettent sur le même plan la fragilité et les conflits, et ne reconnaissent pas suffisamment que chacun des deux cas requiert l'adoption d'approches différentes.
6. La direction du FIDA réévaluera la validité de la classification actuelle et étudiera d'autres options, le cas échéant, dans le contexte de l'élaboration de la stratégie du FIDA dans les pays en situation de fragilité, qui sera présentée au Conseil d'administration en avril 2016, au titre des engagements pris par le FIDA pendant le processus de reconstitution FIDA10. La stratégie comprendra aussi tout principe jugé convenir à l'engagement dans les États et les contextes infranationaux fragiles et touchés par un conflit.
7. L'évaluation reconnaît que, en ce qui concerne beaucoup de pays, l'analyse de la pauvreté réalisée dans le cadre de l'élaboration des programmes d'options stratégiques pour les pays (COSOP) est suffisante, ce dont la direction se réjouit. S'agissant de la recommandation relative à la mise à jour plus fréquente de cette information, outre l'analyse de situation ou de contexte effectuée pendant la préparation d'un COSOP ou d'un projet, la direction donne son approbation de principe, mais étant entendu qu'une telle analyse aurait des incidences budgétaires qui ne peuvent être ignorées. De plus, la direction souhaite souligner qu'un COSOP n'a pas vocation à assigner des budgets spécifiques à des objectifs précis – la conduite de ce type d'analyse convenant mieux au stade de la conception d'un programme.
8. En ce qui concerne l'intégration de notes conceptuelles de projet dans le COSOP afin d'obtenir l'approbation simultanée du Comité chargé des stratégies opérationnelles et de l'orientation des politiques (OSC), cette procédure a été mise en place dans le souci de rendre le processus d'examen interne de projet plus efficient. De plus, ces projets concrétisent les options stratégiques de collaboration entre le FIDA et le gouvernement, qui sont recensées dans le COSOP lui-même lorsque celui-ci est élaboré. Cette démarche n'interdit en rien l'élaboration d'autres concepts de projets si la situation du pays venait à changer.

C. Conception des projets et des programmes

9. La direction convient avec IOE que la mission du FIDA n'est pas de résoudre la fragilité et les conflits, et que: "Lors de la conception des programmes, il est nécessaire de déterminer les lieux où le FIDA peut intervenir et ceux où il ne le peut pas." Cependant, les communautés et les provinces à couvrir dans un pays sont généralement choisies en fonction des politiques et des priorités nationales et, souvent, ce sont les gouvernements centraux qui demandent spécifiquement au FIDA (comme aux autres partenaires internationaux du développement) d'intervenir dans des zones données. Le FIDA se doit de continuer à répondre aux besoins des emprunteurs selon un modèle conforme aux principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et aux principes plus récents de Busan¹, qui favorise une meilleure appropriation nationale des programmes de développement. Toute décision unilatérale relative à l'engagement dans une région, qui serait prise dans le cadre de la conception d'un programme, irait à l'encontre de ces principes importants.
10. De même, la direction convient qu'il est nécessaire de s'attaquer aux facteurs de fragilité et de conflit, souvent liés à l'accès des ressources naturelles et à leur utilisation (notamment la terre) mais, encore une fois, la décision ultime appartient

¹ Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement: des principes partagés au service de buts communs, Busan, République de Corée, 2011.

au gouvernement partenaire, qui oriente les priorités thématiques des interventions du FIDA. Le Fonds peut continuer, et continuera, à préconiser la conduite d'interventions qui traitent les causes profondes de la fragilité, mais les décisions relatives au choix des sites d'intervention, des partenaires et des domaines thématiques demeurent du ressort des gouvernements partenaires. Le FIDA poursuivra ses partenariats avec les communautés locales, les organisations paysannes, les organisations et les groupements de femmes, et les collectivités locales, partout où cette collaboration présente un avantage comparatif démontré. Quand des risques seront identifiés, ils continueront à être traités lors de la conception du programme et intégrés dans les plans de gestion des risques de la division. La direction ne peut accepter en aucun cas que des risques opérationnels soient passés sous silence ou soient mis insuffisamment en relief (paragraphe 210). En outre, la plupart des situations de fragilité voient le jour en milieu rural, et ce pour diverses raisons: inégalité entre zones rurales et zones urbaines, chômage des jeunes ruraux, pauvreté, érosion de la cohésion des communautés, polarisation des sociétés, etc., autant de questions déjà abordées dans le modèle opérationnel du FIDA. Ces approches sont identiques à celles que le FIDA applique dans les États non fragiles, et sont au cœur de son modèle opérationnel. C'est pourquoi, soucieux d'être cohérent avec la stratégie, les programmes et les besoins d'un pays, le FIDA tient compte des facteurs de conflit et de fragilité.

11. Les montants des financements des programmes continuent à dépendre du Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP), et le FIDA applique l'approche de l'IDA consistant à mettre à disposition un financement supplémentaire. Le pourcentage de l'augmentation complémentaire est proportionnel à la note de performance post-conflit du pays calculée par l'IDA². Le FIDA a suivi les derniers changements à cet égard liés à IDA17 et, contrairement à ce qu'indique le rapport d'IOE, continue à mettre à disposition un financement supplémentaire (il est reconnu que les États sortant d'un conflit ont des paramètres de performance plus faibles mais, dans de nombreux cas, des besoins proportionnellement plus importants que les autres pays). Quoi qu'il en soit, tout financement supplémentaire qui dépasse l'allocation établie par le SAFP continue à dépendre à la fois des besoins et de la capacité d'assimilation.

D. Exécution des projets et des programmes

12. La direction accepte la recommandation qui préconise la poursuite de la création de partenariats stratégiques avec les IFI et les organisations multilatérales lorsqu'il y a complémentarité et que celle-ci contribue à renforcer l'impact sur la pauvreté. En ce qui concerne l'application de mesures incitant le personnel à travailler dans des États fragiles, cette éventualité peut être étudiée en étroite consultation avec la Division des ressources humaines, dans le contexte de l'élaboration de la future stratégie. La direction sait que la Banque mondiale a mis en place des mesures favorisant la carrière du personnel qui travaille dans des États fragiles et touchés par un conflit, et que ces mesures contribuent à améliorer l'efficacité des opérations de la Banque mondiale. Ces mesures ont toutefois des incidences financières et la direction examinera ce qu'il est possible de faire en fonction de ses propres disponibilités budgétaires. Ces mesures seraient applicables à l'ensemble du personnel détaché.
13. Sur le plan de l'allocation des dépenses régionales à l'appui à l'exécution, cette allocation est administrée par les directeurs de division qui s'appuient sur l'examen interne conduit en collaboration avec les chargés de programme de pays (CPP), et est déjà fixée en fonction des besoins des pays. La direction souhaite souligner que la supervision et l'appui à l'exécution dépendent des besoins définis par les divisions régionales dans leur plan de supervision et ne sont pas un poste d'allocation au montant "prédéterminé". Les directives budgétaires du FIDA

² EB 2003/79/C.R.P.3 et EB 2005/85/R.3.

privilégient une "approche axée sur les résultats", et les divisions ont le pouvoir de procéder à des changements en fonction des besoins et de présenter des demandes spécifiques de fonds supplémentaires à la direction, au cas par cas. Cette approche est à l'image des interventions spécifiques de pays que le FIDA déploie, en s'appuyant simultanément sur le personnel du FIDA (chargés d'appui au programme de pays et siège), des consultants locaux et d'autres parties prenantes telles que la société civile. Dans le cas des États fragiles, l'accent est mis sur la prise en compte et la gestion des risques plutôt que sur l'adoption d'une approche unique de la fragilité ou sur l'allocation de ressources supplémentaires à la fragilité en tant que telle.

14. La Stratégie du FIDA concernant la présence dans les pays (2014-2015)³ établit les procédures et les critères applicables à la création de bureaux de pays et cite notamment le critère: "fragilité de l'État" et situation de conflit. La direction, qui estime que cette stratégie demeure valide pour tous les États membres, ne pense pas qu'il soit nécessaire d'accorder une priorité plus élevée aux pays touchés par la fragilité et les conflits et elle rendra compte annuellement de la mise en œuvre de la stratégie au Conseil d'administration, comme convenu.

E. Mesure des résultats

15. Planification et financement: la direction estime qu'il est faux d'affirmer que l'approche du suivi-évaluation adoptée par le FIDA est "toujours la même", mais admet que le suivi-évaluation est un aspect commun à l'ensemble du portefeuille et est également une fonction relevant des capacités locales et de processus nationaux. Cependant, étant donné que le Département gestion des programmes (PMD) du FIDA intervient dans un environnement caractérisé par des budgets stagnants ou en recul, le Fonds a fait preuve ces dernières années d'une réactivité et une flexibilité croissantes pour répondre aux besoins en matière de suivi-évaluation au moyen de directives, manuels et autres indications de sa part. Il s'agit aussi de mettre à jour les manuels de premier et deuxième niveaux (produits et résultats), d'améliorer les directives sur l'impact et de réaliser des études de référence et des études d'impact à l'achèvement des projets. En ce qui concerne la conception d'évaluations plus sélectives, une démarche est engagée – avec la Division des statistiques et des études au service du développement – pour sélectionner un sous-échantillon de projets destinés à faire l'objet d'une évaluation approfondie, de manière à garantir la représentativité (au moyen d'un échantillonnage aléatoire) et à favoriser l'apprentissage (au moyen d'un échantillonnage ciblé). Globalement, la direction continuera à se montrer sélective lorsqu'il s'agira de procéder à des évaluations approfondies (en accord avec la suggestion qui est faite au paragraphe 227 de concevoir des évaluations plus sélectives)⁴.
16. Cadre de mesure des résultats du FIDA et indicateurs de résultats liés à la fragilité: l'évaluation indique qu'il existe des lacunes majeures en matière d'autonomisation des femmes et qu'il faut établir des indicateurs et des moyens de mesure dans ce domaine. Cette affirmation n'est pas exacte et ne tient pas compte des efforts systématiques qui sont déjà déployés pour mesurer le critère de l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes. Les instruments de mesure des résultats employés par le FIDA à toutes les étapes du cycle de projet comportent des évaluations et des indicateurs relatifs à l'autonomisation des femmes: évaluation au stade de la conception des projets dans le cadre du processus d'amélioration de la qualité/d'assurance qualité, évaluation au stade de l'exécution des projets dans les rapports sur l'état d'avancement des projets (qui tiennent compte de critères

³ EB 2013/110/R.5.

⁴ Il conviendrait qu'IOE considère également ce critère: il faut que les pays et les projets soient choisis pour faire l'objet d'évaluations approfondies ou d'évaluations de programme en fonction de critères précis qui contribuent à l'apprentissage et favorisent l'amélioration de la conception des programmes. Ces critères, de même que les avantages attendus des évaluations sélectionnées, devront être communiqués à la direction avant le démarrage des évaluations.

spécifiquement applicables à la problématique hommes-femmes et pour lesquels il existe des instructions détaillées en ce qui concerne l'évaluation), rapports du système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI) (dans lesquels tous les résultats au niveau des bénéficiaires sont ventilés par sexe) et évaluation à l'achèvement des projets (avec les rapports d'achèvement de projet qui examinent la performance du projet en matière d'égalité entre les sexes et autonomisation des femmes, en tant que domaine distinct). Les résultats de ces évaluations sont régulièrement présentés au Conseil d'administration.

17. En ce qui concerne le suivi de l'autonomisation des populations et de l'impact sur les institutions, ces aspects font partie de l'indicateur composite d'impact sur la pauvreté rurale qui figure dans le Cadre de mesure des résultats de FIDA9 et le Cadre de mesure des résultats de FIDA10 récemment approuvé par le Conseil des gouverneurs. Depuis des années, ces aspects sont traités dans l'analyse des résultats réalisée par PMD au titre de sa fonction d'autoévaluation et notamment dans le contexte du processus d'examen du portefeuille – pour les pays fragiles et les pays non fragiles puisque PMD examine et note la performance des projets achevés en ce qui concerne l'autonomisation des populations et le capital social, ainsi que les institutions et les politiques. Les résultats de l'analyse sont présentés au Conseil d'administration dans l'examen annuel de la performance du portefeuille et le Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement (RIDE). Selon la dernière analyse qui figure dans le RIDE 2013-2014, 89% de tous les projets achevés en 2011-2013 ont affiché une performance satisfaisante (note comprise entre 4 et 6) s'agissant de l'autonomisation des populations et du capital social, et 92% s'agissant des institutions et des politiques.

F. Rattacher les notes attribuées aux projets à des éléments concrets

18. L'évaluation fait valoir que l'information est de trop mauvaise qualité pour que l'on puisse attribuer une note à la performance des projets. Il convient de garder présent à l'esprit que, dans le contexte du FIDA, PMD et IOE élaborent actuellement la plupart de leurs évaluations de projet sur le même ensemble de données (les examens des rapports d'achèvement de projet et leur validation reposent sur les rapports d'achèvement de projet et les documents connexes). Comme indiqué plus haut, l'insuffisance d'éléments concrets est imputable à la faible aptitude d'un projet à assurer une collecte et une analyse des données cohérentes et régulières par l'intermédiaire des systèmes de suivi-évaluation. C'est un problème qui concerne tout le développement et les programmes et projets financés par le budget public ordinaire. Le FIDA s'est attaqué au problème, en particulier ces dernières années, en fournissant des outils d'orientation régulièrement mis à jour. Les nouvelles directives relatives aux rapports d'achèvement de projet (actuellement dans leur version préliminaire, en attendant d'être mises sous leur forme définitive en même temps que le Manuel de l'évaluation d'IOE) traitent spécialement de la nécessité d'aligner les différents processus d'autoévaluation. C'est pourquoi, quand arrive le moment de produire le rapport d'achèvement de projet, les équipes de projet sont encouragées à intégrer les constatations et les enseignements issus des processus ordinaires de suivi-évaluation et des études d'impact. Les résultats de ces initiatives seront plus sensibles dans quelques années.
19. Le FIDA s'emploie à améliorer la performance du suivi-évaluation en renforçant les capacités nationales, en sensibilisant les gouvernements et le personnel de projet à l'importance du suivi-évaluation dans la gestion des projets et en formulant des indications précises mais flexibles à l'intention des projets. La direction estime que la bonne approche consiste à sensibiliser les projets au fait que les processus de suivi-évaluation et les résultats obtenus dans ce cadre sont importants parce qu'ils sont utiles aux projets et à la gestion des interventions de développement dans leur pays. Les CPP et l'ensemble du personnel participant aux opérations plaident en ce

sens pendant les activités de conception des projets et d'appui à leur exécution, un effort qui est répété chaque année dans le cadre du SYGRI à l'occasion du processus de collecte de données et d'examen.

G. Voie à suivre

20. Politique et stratégie. La stratégie du FIDA dans les pays en situation de fragilité, qui doit être élaborée au titre des engagements de FIDA10, reposera sur l'expérience acquise par le Fonds jusqu'à aujourd'hui et comportera l'élaboration d'un document d'orientation général unique où l'on précisera davantage le rôle et les priorités du FIDA dans ces pays.
21. Conception des projets et des programmes. La direction approuve ces recommandations qui sont cohérentes avec l'approche spécifique de pays que le FIDA adopte déjà dans les pays fragiles et les pays non fragiles. La direction veillera à poursuivre l'engagement du FIDA dans les États fragiles s'agissant des domaines où le Fonds a un avantage comparatif (communautés locales, niveaux administratifs de base, organisations paysannes), et continuera à privilégier la simplicité des objectifs et de la conception, tout en tenant compte de la gestion des risques. Elle continuera aussi à chercher des sources de financement nouvelles et supplémentaires pour mieux financer la conception des projets et l'appui à leur exécution.
22. Exécution des projets et des programmes. La direction n'est pas d'accord avec l'assertion selon laquelle les budgets seraient prédéterminés par le projet et ne pense pas que les budgets puissent, ou doivent, être ventilés en fonction d'un classement relatif aux situations de fragilité ou de conflit. La supervision et l'appui à l'exécution dépendent des besoins, tels qu'ils sont définis par les divisions régionales dans leurs plans de supervision, et ne sont pas un poste d'allocation au montant "prédéterminé". Les dépenses régionales affectées à l'appui à l'exécution sont administrées par les directeurs de division sur la base d'une concertation interne avec les CPP et sont déjà allouées en fonction des besoins des pays. Comme indiqué plus haut, la fragilité bénéficie déjà d'une priorité puisqu'elle fait partie des critères choisis par la direction pour l'établissement de bureaux de pays du FIDA.
23. Renforcement du pouvoir d'action du personnel. La direction donne son accord de principe, mais la faisabilité de la recommandation sera étudiée dans le cadre de l'élaboration de la stratégie, l'un des critères à examiner étant la disponibilité des ressources nécessaires.
24. Mesure des résultats. Le suivi-évaluation est une source de préoccupation commune à l'ensemble du portefeuille et la direction continue de s'y attaquer en fournissant davantage d'indications au niveau du projet. L'Initiative d'évaluation de l'impact de FIDA9 permettra de dégager de nouveaux enseignements sur le suivi-évaluation qui seront intégrés en temps voulu. En ce qui concerne le Cadre de mesure des résultats de FIDA10, on y trouve déjà un indicateur relatif à l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes au niveau 2 (niveau des résultats). Le FIDA mesure aussi l'impact sur l'autonomisation des populations et le capital social ainsi que sur les institutions et les politiques pour déterminer l'indicateur composite d'impact sur la pauvreté rurale de niveau 2, à la fois dans les pays fragiles et dans les pays non fragiles. Au titre de FIDA10, le Fonds s'est déjà engagé à ventiler dans le RIDE les indicateurs d'impact sur la pauvreté rurale et les autres indicateurs du Cadre de mesure des résultats, lorsqu'ils s'appliqueront à des États fragiles.