

Cote du document: EB 2017/121/R.10/Add.1
Point de l'ordre du jour: 6
Date: 23 août 2017
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement (RIDE)

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Oscar A. Garcia
Directeur du
Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
téléphone: +39 06 5459 2274
courriel: o.garcia@ifad.org

Chitra Deshpande
Fonctionnaire principale chargée de l'évaluation
téléphone: +39 06 5459 2573
courriel: c.deshpande@ifad.org

Transmission des documents:

William Skinner
Chef de l'Unité des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2974
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt et unième session
Rome, 13-14 septembre 2017

Pour: Examen

Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement (RIDE)

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

I. Généralités

1. Conformément au mandat et au règlement intérieur du Comité de l'évaluation du Conseil d'administration et à la décision prise par le Conseil d'administration à sa session de décembre 2006, le présent document contient les observations formulées par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) à propos du Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement (RIDE).
2. Le RIDE présente les points de vue de la direction sur la performance d'ensemble de l'organisation. Il constitue par conséquent un outil clé pour promouvoir la responsabilité et l'apprentissage. La possibilité ainsi offerte à IOE de l'examiner et de faire part de ses observations accroît la crédibilité et la transparence de l'ensemble du système d'autoévaluation du FIDA.

II. Observations d'ordre général

3. De manière générale, IOE accueille avec intérêt les résultats et les recommandations présentés dans le RIDE de cette année, qui sont étroitement alignés sur ceux du Rapport annuel 2017 sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI). Ces deux documents ont pour point commun le message général selon lequel le FIDA doit, pour apporter une contribution substantielle aux objectifs de développement durable, modifier son mode opératoire et placer plus haut la barre de sa performance de manière à ce que le pourcentage de projets jugés satisfaisants ou très satisfaisants soit accru. Les deux rapports soulignent également la nécessité d'améliorer la performance sur le plan de l'efficacité et de la durabilité des avantages, deux domaines qui constituent de longue date des freins à l'efficacité du FIDA en matière de développement¹. La gestion de l'environnement et des ressources naturelles et l'adaptation au changement climatique, notamment, sont également des domaines auxquels une attention particulière doit être portée. Toutefois, alors que le RIDE met en évidence la faiblesse de la performance dans ces domaines, le RARI 2017 recommande de clarifier davantage les concepts pour établir une distinction entre les deux domaines, afin de recueillir des données factuelles adaptées pouvant prouver les réalisations dans des domaines d'importance stratégique pour le FIDA.
4. Tant le RARI que le RIDE recommandent une approche systématique des activités hors prêts. Alors que la recommandation du RARI est plus détaillée et préconise l'intégration de toutes les activités hors prêts dans les programmes de pays, le RIDE se focalise sur la coopération Sud-Sud et triangulaire (CSST). L'alignement d'ensemble laisse bien augurer de l'application intégrale des recommandations partagées et indique une marche à suivre claire pour l'amélioration de la performance du FIDA. Enfin, bien que les conclusions du RIDE soient semblables à celles contenues dans le RARI, il existe un déséquilibre dans la présentation entre les plans d'avenir et les données concrètes relatives aux mesures prises en 2016 pour appuyer les notes de performance dans le RIDE 2017.

¹ Le RARI 2015 avait soulevé la question de la durabilité des avantages et formulé des recommandations. Le RIDE 2017 fait référence de manière erronée au RARI 2016 pour ce qui concerne la performance en matière de durabilité des avantages d'autres institutions financières internationales.

5. Le RIDE 2017 a également abordé nombre de recommandations formulées en 2016 par l'IOE en vue d'améliorer la qualité du rapport. Conformément aux recommandations de l'IOE, le rapport de cette année inclut un chapitre sur la méthodologie expliquant le processus amélioré d'élaboration du RIDE et mettant franchement en évidence les limitations de la qualité des données pour certains des indicateurs. Toutefois, l'inclusion d'une explication de la méthodologie suivie dans la nouvelle analyse (par exemple décalage entre les notes et comparaison des notes du RIDE sur une période décennale) améliorerait encore la transparence et la crédibilité du rapport. Le RIDE inclut aussi une analyse du pourcentage de projets jugés satisfaisants ou mieux, conformément à la recommandation du RARI 2016 de relever la "barre de la performance". La nouvelle annexe "Pleins feux" – qui reproduit le thème d'apprentissage du RARI – fournit le type d'éléments concrets qui manquent dans le corps principal du rapport, à savoir des exemples provenant de programmes de pays; on y trouve, toutefois, une présentation limitée de bonnes et de moins bonnes performances de projets. Le choix de la CSST comme premier thème de l'annexe "Pleins feux" n'est pas non plus clairement justifié d'autant que le document "Approche adoptée par le FIDA dans le domaine de la coopération Sud-Sud et triangulaire" venait à peine d'être présenté au Conseil d'administration en décembre 2016. De manière générale, les points forts du RIDE 2017 concernent l'information et l'obligation redditionnelle, mais il est plus faible en termes d'apprentissage. Le RIDE reconnaît cette limitation, et il est prévu de réduire la multitude d'indicateurs inclus dans le Cadre de mesure des résultats (CMR) de la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11). Le rapport bénéficierait toutefois d'un traitement plus équilibré et intégré de l'apprentissage dans l'ensemble du document plutôt que de manière concentrée dans le thème "Pleins feux".
6. Évaluation des résultats: rapport sur le CMR de FIDA10. Le RIDE 2017 présente les résultats par niveau du CMR, après une introduction et deux synthèses des thèmes contenus dans les annexes. À la différence des éditions précédentes, il n'y a pas de vue d'ensemble de la performance de 2016 qui donnerait un contexte aux résultats. Il aurait été utile, au minimum, de mentionner la valeur totale et la taille du portefeuille du FIDA et le montant des financements approuvés à la fin de décembre 2016. Une telle information fournit des points d'orientation permettant d'interpréter les résultats et de repérer les domaines à améliorer. Mise à part l'absence de cette information, l'IOE apprécie la franchise accrue du RIDE de cette année, qui reconnaît que certains objectifs n'ont pas été atteints, que la performance a parfois diminué ou que la méthodologie n'est pas assez robuste (paragraphe 14-19 et annexe II, par exemple). Une autoévaluation franche est essentielle à l'apprentissage et démontre l'engagement d'ensemble du FIDA en faveur de l'efficacité en matière de développement.
7. Pour ce qui concerne les effets et l'impact des projets appuyés par le FIDA sur le développement au niveau des pays (niveau 2 du CMR), il n'est pas possible de comparer les résultats du RARI 2017 à ceux présentés dans le RIDE. Les deux rapports présentent les résultats sous la forme de moyennes triennales mobiles afin de faire apparaître les tendances à long terme et de lisser les fluctuations à court terme (annuelles). Étant donné que les éditions 2016 des deux rapports présentent les résultats de la période 2012-2014, la période suivante dans la série devrait être celle de 2013-2015, comme le fait le RARI de cette année. Toutefois, le RIDE 2017 a sauté cette période, préférant fournir les données de l'année la plus récente, c'est-à-dire 2016. Bien qu'il ait été possible de choisir cette solution pour le RIDE, l'ensemble de données du RARI concernant les validations des rapports d'achèvement de projet (VRAP)/évaluations de la performance des projets (EvPP) pour 2016 était trop restreint pour pouvoir être inclus. Par conséquent, le tableau 1 ci-après compare la performance présentée dans les éditions 2016 et 2017 du RIDE et les résultats du RARI 2017, qui ne présente pas une période de performance comparable.

8. Dans l'ensemble, et compte tenu des tendances présentées dans les deux rapports, on observe une large cohérence entre les résultats rapportés dans le RARI 2017 et dans le RIDE. La performance atteint son plus haut niveau sur le plan de l'innovation et de la reproduction à plus grande échelle, et le plus bas dans le domaine de l'efficacité, avec un écart plus marqué dans le RARI. D'après les notes d'IOE, deux indicateurs dépassent l'objectif de 2018 – innovation et reproduction à plus grande échelle, et appui à l'adaptation des petits paysans au changement climatique – encore que l'échantillon pour le second critère soit trop limité pour qu'on puisse considérer que l'objectif est atteint. Le RIDE cite également la performance du gouvernement parmi les objectifs atteints, tandis que le RARI estime qu'il est seulement presque atteint. Dans l'ensemble, la conclusion du RIDE est qu'au moins 75% des projets évalués sont plutôt satisfaisants ou mieux au regard des neuf indicateurs; le RARI estime que tel est le cas pour seulement six de ces indicateurs.
9. Dans sa propre comparaison des périodes 2012-2014 et 2014-2016, le RIDE retient comme postulat, parmi les causes d'une performance inférieure des projets pour huit des neuf indicateurs d'effets, le fait que l'on compte, au cours de la période la plus récente, un plus grand nombre de projets exécutés dans des pays présentant des situations de fragilité (paragraphe 17). Il serait toutefois utile de comparer les différences entre ces deux cohortes dans la performance des pays présentant des situations de fragilité. Ainsi, par exemple, si le décalage moyen des notes concernant les pays présentant des situations de fragilité est très faible, la performance des projets au cours de la période 2014-2016 ne devrait pas être imputée à ce fait.

Tableau 1

Comparaison des notes du RIDE et du RARI pour les indicateurs du niveau 2 du CMR

(en pourcentage)

Indicateur	Résultats du	Résultats du	Résultats du	Objectif
	RIDE	RIDE	RARI	
	2012-2014	2014-2016	2013-2015	2018
	(89 projets)	(84 projets)	(69 projets)	
2.2 Indicateurs d'effet (pourcentage de projets obtenant une note plutôt satisfaisante ou mieux) à l'achèvement				
2.2.1 Efficacité	93	84	75	90
2.2.2 Efficience	82	77	57	80
2.2.3 Impact sur la pauvreté rurale	94	86	85	90
2.2.4 Égalité des sexes	91	87	85	90
2.2.5 Durabilité des avantages	87	78	65	85
2.2.6 Innovation et reproduction à plus grande échelle	94	92	91	90
2.2.7 Gestion de l'environnement et des ressources naturelles	89	88	75	90
2.2.8 Appui à l'adaptation des petits paysans au changement climatique	n.d.	84	74	50
2.2.9 Performance du gouvernement	90	90	77	80

Source: RIDE 2017 et base de données d'IOE (données des VRAP et des EvPP), 2017.

10. Adoptant la pratique du RARI, le RIDE 2017 présente pour la première fois une analyse du décalage entre les notes des autoévaluations et celles d'IOE. IOE n'est pas en mesure, pour un certain nombre de raisons, d'appuyer l'affirmation du RIDE 2017 selon laquelle "le décalage moyen d'ensemble entre les notes des autoévaluations et celles d'IOE s'établit actuellement à seulement 0,35 pour la période 2014-2016". Premièrement, le RARI présente le décalage entre les notes d'IOE et celles des autoévaluations séparément pour chaque critère et ne regroupe pas les différences en une moyenne d'ensemble. Deuxièmement, le RARI 2017

présente le décalage pour les notes de la période 2013-2015 parce que l'échantillon de VRAP concernant des projets achevés en 2016 était extrêmement restreint. La direction a présenté le décalage pour la période 2014-2016, qui ne peut pas être comparé aux résultats du RARI. Étant donné que la méthodologie ne décrit pas la méthode de calcul de la moyenne (c'est-à-dire la moyenne du décalage pour la note moyenne de chaque critère ou le décalage moyen pour chaque note individuelle, etc.), IOE n'est pas en mesure de reproduire l'analyse à des fins de comparaison. Il serait utile d'inclure, dans les annexes, un tableau comprenant les données, leur source et les critères, ainsi qu'une explication du mode de calcul de la moyenne. Compte tenu de ces limitations, IOE peut seulement comparer le décalage des notes moyennes de la période 2013-2015. Les notes des autoévaluations sont systématiquement plus élevées, en moyenne, pour tous les critères. Le décalage le plus élevé concerne la pertinence (0,55) et le plus faible concerne l'impact sur la pauvreté rurale (0,15), tandis que la moyenne, pour 12 critères, est de 0,29².

11. La section sur les produits de développement au niveau des pays (niveau 3 du CMR) offre une importante occasion d'examiner les résultats concrets de projets appuyés par le FIDA, et en particulier ceux fondés sur les évaluations de l'impact réalisées par la direction, en rapport avec la gestion des ressources naturelles, les techniques agricoles, les services financiers ruraux, la commercialisation, les politiques et les institutions, et l'adaptation au changement climatique. Cette section est toutefois très brève et s'intéresse davantage à l'information et à la responsabilité plutôt qu'à l'apprentissage, en présentant les changements dans le nombre de personnes bénéficiant de services. Ces chiffres doivent être traités avec attention, car ils sont généralement surestimés (par suite d'un double comptage), comme l'ont constaté de nombreuses évaluations.
12. S'agissant de l'efficacité opérationnelle des programmes de pays et des projets appuyés par le FIDA (niveau 4 du CMR), le RIDE axe son examen sur les activités hors prêts. Il note que 17% seulement des pays inclus dans l'enquête auprès des clients jugent satisfaisante ou mieux la participation à l'élaboration des politiques et que seulement 33% jugent l'établissement de partenariats satisfaisant ou mieux. Ces résultats coïncident avec la conclusion du RARI 2017 qui est que, s'agissant des activités hors prêts, la participation à l'élaboration des politiques au niveau des pays a été le critère ayant la moins bonne performance, et que l'établissement de partenariats a décliné sensiblement au cours des dernières années.
13. Les éléments présentés dans le RIDE pour démontrer les efforts accomplis dans le domaine du partenariat ne retiennent pas l'intérêt. Le rapport cite des cas standard comme le recours au Centre d'investissement de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) pour la conception des projets (un service rémunéré) ou la participation au niveau mondial (c'est-à-dire les activités au sein du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, du G7 et du G20) sans expliquer en quoi ils sont pertinents pour l'efficacité opérationnelle des programmes de pays et des projets appuyés par le FIDA. Des éléments concrets et des exemples tirés des programmes de pays en 2016 et la détermination des moteurs de la performance renforceraient le fondement des notations et amélioreraient l'apprentissage institutionnel. Le RIDE fait au contraire état de plans futurs (comme la création du Fonds d'investissement dans l'agriculture paysanne et les petites et moyennes entreprises) plutôt que de mettre en évidence les bonnes pratiques éprouvées de participation à l'élaboration des politiques au niveau du pays et de partenariats avec le secteur privé. Le point de vue du RIDE, selon lequel une décentralisation et des ressources accrues sont essentielles pour la poursuite de la participation à

² Tous les critères d'évaluation sauf la performance des projets.

l'élaboration des politiques au niveau du pays, concorde avec les recommandations de l'évaluation au niveau de l'institution concernant l'expérience du FIDA en matière de décentralisation.

14. L'analyse relative au cofinancement manque de cohérence et exige un contexte – informations sur le cofinancement total (ventilé entre les sources nationales et internationales), financement total du FIDA et une explication de l'importance du cofinancement (par exemple comme indicateur de l'engagement du gouvernement). La section décrit les cofinancements nationaux comme présentant "une ventilation assez prévisible en fonction des revenus des pays", sans plus d'explications. Enfin, la justification du faible niveau des cofinancements internationaux n'est pas claire, et les éléments présentés ne la corroborent pas. Le point selon lequel le moindre volume de fonds disponibles pour le cofinancement s'expliquerait par la faible priorité accordée à l'agriculture ne semble pas totalement corroboré dans le contexte mondial actuel, au vu de l'intérêt que porte à l'agriculture le Fonds vert pour le climat, par exemple. De même, la Banque africaine de développement a cité l'initiative "Feed Africa" (Nourrir l'Afrique) parmi ses cinq grandes priorités, et prévoit de quadrupler ses investissements dans l'agriculture, pour passer d'une moyenne annuelle actuelle de 612 millions d'USD à 2,4 milliards d'USD. La Banque asiatique de développement a également lancé un Plan opérationnel pour l'agriculture et les ressources naturelles pour 2015-2020, qui a rétabli l'agriculture parmi ses domaines prioritaires.
15. Efficacité et efficacité institutionnelles du FIDA (niveau 5 du CMR). Rendant compte de l'objectif de parvenir à 35% de femmes occupant des postes de grades P-5 et supérieurs, le RIDE présente une fois encore un plan en cours d'élaboration plutôt que les conclusions de l'étude entreprise sur le thème de la représentation des femmes au sein du personnel du FIDA, ou des exemples de mesures concrètes prises par la direction pour aborder cette question. Notamment, l'étude sur le décaissement³ réalisée par le FIDA cite une corrélation significative faisant apparaître que, lorsque le chargé de programme de pays est une femme, le démarrage du projet est plus rapide, ce qui constitue un facteur essentiel pour le décaissement. Cette observation concrète aurait pu être pertinente pour ces deux domaines difficiles pour la performance du FIDA.
16. L'explication de la diminution du nombre de postes dans les bureaux de pays du FIDA par rapport au siège exige quelque clarification. Le programme de travail et budget pour 2017 notait que les augmentations de postes financés sur le budget ordinaire correspondaient à 5,5 équivalents temps plein pour les bureaux de pays et à 5 nouveaux postes au siège. Le RIDE note que "ce recul résulte de la création de quelques nouveaux postes au siège pour accueillir les membres du personnel en rotation après des affectations dans des bureaux de pays". Cette affirmation ne correspond pas au document du budget et reflète plutôt, peut-être, le déplacement vers le siège de postes actuellement détachés pour prendre en compte la rotation du personnel.
17. Questions structurelles relatives à l'efficacité du FIDA en matière de développement. Le RIDE 2017 compare les notes attribuées à la performance dans ses éditions de 2007 à 2017 afin de recenser les problèmes systémiques dans la performance du portefeuille de projets. Selon le RIDE, la performance s'est améliorée au cours de cette période, mais elle a faibli au cours de la période 2014-2016, en particulier dans les domaines de l'efficacité, de la durabilité des avantages ainsi que du changement climatique et de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Dans le RARI, l'analyse des tendances sur la période

³ FIDA, juin 2017, *Disbursement Performance of the International Fund for Agricultural Development (IFAD): An In-depth Analysis of Drivers and Trends* (Performance du Fonds international de développement agricole [FIDA] en matière de décaissement: analyse approfondie des facteurs et des tendances), IFAD Research Series n° 14, Rome.

de 2007 à 2015 – fondée sur les données des VRAP/EvPP – constate également que la performance du FIDA s'améliore à partir de 2009 pour atteindre ensuite un plateau au cours de la période la plus récente, 2013-2015.

18. Utilisant la série de données "toutes les évaluations", IOE a recréé l'analyse⁴ présentée dans le RIDE à des fins de comparaison. Cette série de données inclut aussi, toutefois, des évaluations ayant utilisé différentes méthodologies, et les résultats pour 2004-2006 reposent sur un échantillon de petite taille (45 projets). Comme le montre le tableau 2, le pourcentage de projets jugés plutôt satisfaisants ou mieux a augmenté pour tous les critères à l'exception de l'efficacité. La performance fondée sur les notes de l'autoévaluation et d'IOE pour 2014-2016 est la même pour l'efficacité et l'égalité des sexes, et très similaire pour l'impact sur la pauvreté rurale et l'adaptation au changement climatique. Dans l'ensemble, le pourcentage de notes satisfaisantes ou mieux (notes 5 et 6) est inférieur dans les notations d'IOE.

Tableau 2
Notations d'IOE
(en pourcentage)

	<i>Pourcentage de projets jugés plutôt satisfaisants ou mieux</i>		<i>Ventilation des notes dans la zone "satisfaisant" (4, 5 et 6)</i>	
	<i>2004-2006</i>	<i>2014-2016</i>	<i>Note 4</i>	<i>Notes 5 et 6</i>
Efficacité	64	84	46	38
Efficience	60	55	34	21
Impact global sur la pauvreté rurale	65	85	46	39
Égalité entre les sexes	57	87	48	39
Durabilité des avantages	51	72	61	11
Potentiel de reproduction à plus grande échelle	n.d	n.d	n.d	n.d
Innovation et reproduction à plus grande échelle	62	80	45	36
Gestion de l'environnement et des ressources naturelles	38	80	60	20
Appui à l'adaptation des petits paysans au changement climatique	n.d	83	71	13
Performance du gouvernement	59	76	44	33

Source: base de données d'IOE (Toutes les données d'évaluation), 2017.

19. Le RIDE ne propose pas d'explication quant à l'amélioration d'ensemble de la performance entre 2004 et 2016, ni quant à l'affaiblissement récent de cette performance. L'introduction de diverses politiques institutionnelles du FIDA – égalité des sexes, gestion de l'environnement et des ressources naturelles – et la création de la Division Environnement et climat sont les seuls facteurs avancés pour expliquer l'amélioration de la performance dans ces domaines. Il y a, dans cette section également, une présentation déséquilibrée entre les plans d'avenir et les preuves concrètes des mesures prises en 2016 pour étayer les notations de la performance. Ainsi, le paragraphe 49 présente l'objectif de réaliser des projets de plus grande ampleur au cours de FIDA¹¹ plutôt que de démontrer, par le biais d'une analyse des tendances relative à la taille des prêts accordés aux projets, que cela se produit déjà. Il est aussi fait mention de tous les plans en matière de

⁴ Le tableau 2 du RIDE sur les notes des rapports d'achèvement de projet pourrait inclure les tailles des échantillons de projets des deux cohortes afin de renforcer la validité de l'analyse.

gestion des savoirs, de décaissement et de décentralisation institutionnelle, mais pas des facteurs de bonne performance ou d'exemples de meilleures pratiques tirés des programmes de pays du FIDA. Plutôt que de citer le plan de décaissement, le RIDE aurait pu présenter les principaux facteurs déterminants mis en évidence dans l'étude sur le décaissement. S'agissant du changement climatique, de nombreuses politiques et stratégies pertinentes sont mentionnées en plus du plan de mobilisation intensive de cofinancements additionnels en rapport avec le climat dans le cadre de FIDA11, au lieu de présenter des preuves concrètes de l'intégration croissante des questions climatiques au cours de FIDA10 grâce à l'utilisation des contributions complémentaires non affectées mobilisées pour l'adaptation au changement climatique. Enfin, les mesures visant à améliorer les perspectives d'avenir en matière de durabilité des avantages, comme la participation proactive à l'élaboration des politiques aux côtés du gouvernement et d'autres partenaires, ne sont pas corroborées par les données factuelles que présente le RARI sur les projets récemment achevés.

III. Conclusion

20. En conclusion, le RIDE 2017 a introduit un certain nombre d'éléments nouveaux pour lesquels la profondeur de l'analyse a été limitée du fait des restrictions imposées à la longueur du document. En conséquence, le corps du rapport a privilégié la responsabilité par rapport à l'apprentissage avec un volume restreint de données factuelles ou d'exemples tirés des programmes de pays du FIDA. Les rares exemples cités proviennent de participations au niveau de l'institution ou au niveau mondial, et non des programmes de pays. De nombreux plans d'amélioration sont présentés de manière détaillée, mais sans être accompagnés de beaucoup de données factuelles ou de facteurs déterminants. Plutôt que de présenter des plans futurs comme preuves, le RIDE aurait mieux fait de maintenir sa pratique standard consistant à mettre en évidence, dans une section finale sur la "marche à suivre", les mesures à prendre pour améliorer la performance.