

Document: EB 2018/124/R.12/Add.1
Point de l'ordre du jour: 4 f)
Date: 21 août 2018
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Réponse de la direction du FIDA au Rapport annuel 2018 sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Donal Brown
Vice-Président adjoint
Département de la gestion des programmes
téléphone: +39 06 5459 2448
courriel: d.brown@ifad.org

Lisandro Martin
Directeur de la Division Afrique de l'Ouest et du Centre
Directeur par intérim de la Division des politiques
et des résultats opérationnels
Département de la gestion des programmes
téléphone: +39 06 5459 2388
courriel: lisandro.martin@ifad.org

Raniya Khan
Spécialiste des résultats
Division des politiques et des résultats opérationnels
Département de la gestion des programmes
téléphone: +39 06 5459 2954
courriel: r.sayedkhan@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra
Chef de l'Unité
des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt-quatrième session
Rome, 11-13 septembre 2018

Pour: Examen

Réponse de la direction du FIDA au Rapport annuel 2018 sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA

A. Introduction

1. La direction accueille avec satisfaction le Rapport annuel 2018 sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI), qu'il estime clair et précis. The ARRI, along with the Report on IFAD's Development Effectiveness (RIDE) and the President's Report on the Implementation Status of Managements Actions (PRISMA), are important complementary tools to increase the effectiveness, credibility and relevance of IFAD's operations.
2. La direction est sensible au rôle joué par l'évaluation indépendante pour aider le FIDA à améliorer l'efficacité en matière de développement et l'efficience institutionnelle. À cet égard, la direction accorde une grande importance au RARI, car il présente une synthèse des résultats ainsi que la marche à suivre en ce qui concerne les recommandations institutionnelles qui lui sont adressées. La direction entend poursuivre la coopération avec le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) au moyen de l'examen par les pairs de la fonction d'évaluation et de la phase II de l'accord d'harmonisation afin d'optimiser les possibilités qu'offrent le RARI d'aider la direction dans l'apprentissage et l'amélioration de la performance dans les domaines où celle-ci est constamment la plus faible.

B. Tendances de la performance dans le RARI 2018

3. La direction prend acte des tendances de la performance mises en évidence dans le RARI 2018 et se réjouit de constater qu'elles sont semblables à sa propre analyse concernant la même cohorte de projets inclus dans le RIDE 2017. La direction apprécie le fait qu'IOE prenne acte, dans le rapport, des réformes récemment introduites et des engagements pris par la direction au titre de la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11).
4. L'évaluation étant menée après la clôture des projets, le RARI synthétise les tendances de la performance des projets qui ont été achevés en moyenne jusqu'à trois ans auparavant et qui ont été conçus il y a plus de dix ans.¹ Par conséquent, comme indiqué par IOE dans le rapport, l'analyse de la performance ne tient pas compte des projets récemment achevés pour lesquels les améliorations de la performance sont déjà manifestes. Par ailleurs, l'auto-évaluation est en mesure de fournir une analyse en temps quasi réel, ce qui explique que les projets achevés en 2017 aient été inclus dans le RIDE 2018. La direction constate avec satisfaction que la performance en 2017 s'est améliorée de 7% en moyenne par rapport à l'année précédente.²
5. Le RARI laisse entrevoir une tendance à l'amélioration de la qualité des rapports d'achèvement de projet, dont 90% ont été jugés plutôt satisfaisants ou mieux, et parmi ceux-ci, un saut de 18 à 27% jugés satisfaisants ou mieux, ce qui indique des améliorations sensibles dans l'architecture de l'auto-évaluation. En outre, compte tenu de la réduction favorable de l'écart entre les notes de la direction et celles d'IOE, la direction est d'avis que des tendances similaires de la performance seront observées dans les futures éditions du RARI, dont l'analyse inclura la cohorte des projets achevés en 2017 et au-delà.

¹ Les 36 nouvelles évaluations qui figurent dans le RARI 2018 ont été achevées, pour la plupart, en mai 2015.

² Extrait du RIDE 2018.

6. La direction reconnaît l'importance de l'analyse comparative externe effectuée par IOE pour évaluer la performance du FIDA par rapport à celle des organisations homologues. Tout en étant consciente que les structures opérationnelles et les critères d'évaluation varient d'une organisation à l'autre, la direction se félicite de constater que les projets du FIDA sont, en moyenne, globalement plus performants dans le secteur du développement agricole et rural. Ce constat est d'autant plus évident lorsque les données sont ventilées au niveau régional.
7. Malgré cette évaluation positive, au niveau des projets, la direction vise à dépasser le niveau de performance «plutôt satisfaisant» et se réjouit de constater que les domaines mis en évidence dans le RARI comme étant les moins performants sont en adéquation avec l'analyse de la direction présentée dans le RIDE. En particulier, l'auto-analyse et l'analyse indépendante des critères du RIDE et du RARI soulignent la nécessité de renforcer la performance des projets en matière d'efficience (53% des projets étant jugés plutôt satisfaisants ou mieux), de durabilité (61% des projets jugés plutôt satisfaisants ou mieux) et de performance du gouvernement (72% des projets jugés plutôt satisfaisants ou mieux).³ Par ailleurs, comme constaté dans le RARI, la performance des projets dans les pays présentant des situations de fragilité est relativement plus faible que dans d'autres pays. Ceci réaffirme la nécessité d'adopter des approches différenciées dans les contextes fragiles, véritable condition préalable à l'élaboration d'un programme spécial pour les pays en situation de fragilité, un engagement pris au titre du FIDA11.
8. Concernant l'analyse du RARI quant à la performance au niveau du programme de pays, la direction note la performance relativement moins satisfaisante enregistrée par les activités hors prêts, en particulier dans les domaines de l'établissement de partenariats et de la concertation sur les politiques. En revanche, au niveau des projets, la performance du FIDA en tant que partenaire est le critère le plus performant, avec 95% des projets achevés entre 2014 et 2016 jugés comme plutôt satisfaisants ou mieux. En outre, bien que les institutions et les politiques ne soient plus évaluées séparément par IOE en tant que domaine de performance, le rapport fait état d'une tendance positive sur ce point. Au vu des interdépendances entre ces deux critères au niveau du projet, la performance au niveau du programme de pays pourrait, selon la direction, être mieux reflétée dans le descriptif et pourrait inclure une analyse plus approfondie des causes sous-jacentes à la divergence constatée entre ces deux séries de notes apparemment interdépendantes.

C. Méthode et analyse

9. La direction salue et apprécie les efforts déployés par IOE dans l'utilisation de nouveaux outils et méthodes d'analyse des données qu'elle estime utiles pour renforcer davantage la fiabilité des conclusions du RARI.
10. Au niveau des projets, il serait souhaitable, selon la direction, que le RARI puisse fournir une analyse ventilée, notamment par région, afin que des mesures correctives puissent être adoptées, et qu'elle puisse faire le lien entre les critères qui sont interdépendants au niveau du projet afin de mieux saisir les causes à l'origine des fluctuations de la performance. Comme le montre le RARI, l'efficience des projets diminue dans toutes les régions, à l'exception de la région Asie et Pacifique. La performance du gouvernement n'a quant à elle pas diminué de façon aussi notable, même si une régression a été signalée dans les divisions Afrique orientale et australe, Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe et Amérique latine et Caraïbes. En raison de leur caractère intrinsèquement interdépendant, les facteurs contraignants et facilitants identifiés dans le rapport pour ces critères coïncident largement. L'analyse de la direction présentée dans le RIDE 2018 montre que la performance du gouvernement et l'efficience des projets sont les critères dont la performance est la plus faible dans la division Afrique de l'Ouest et du Centre; la direction pensait que l'analyse d'IOE indiquerait des tendances similaires.

³ Extrait du RARI 2018.

11. Au niveau des programmes de pays, les données de l'évaluation de la stratégie et du programme de pays sur les projets achevés depuis 2007, utilisées pour évaluer la performance des activités hors prêts, seraient plus utiles si elles étaient assorties d'une description qualitative du contexte évolutif de l'agriculture. Même si elle reconnaît que l'analyse historique globale est présentée par IOE en fonction du petit échantillon de l'évaluation de la stratégie et du programme de pays disponible chaque année,⁴ la direction estime que la nature, les politiques et l'environnement faisant office de toile de fond au déroulement des opérations du FIDA ont considérablement changé au cours des dix dernières années. Par conséquent, le regroupement des performances passées et des performances plus récentes selon les mêmes critères peut présenter des contraintes méthodologiques et ne permettrait pas de fournir des mesures précises des performances plus récentes. Cela mérite une analyse plus nuancée pour aider la direction à mieux comprendre les raisons qui sous-tendent les tendances de la performance au recul ou à la baisse.

D. Amélioration de la performance

12. La direction est déterminée à améliorer l'efficacité et l'efficience en matière de développement; elle a pris des engagements fermes et a fixé des objectifs ambitieux pour FIDA11. Les mesures concrètes adoptées par la direction au niveau de l'institution ont été mises en œuvre dans le PRISMA et le RIDE de 2018.
13. Une étape importante dans l'amélioration des résultats de développement au niveau des projets consiste à se rapprocher des pays emprunteurs et, donc des bénéficiaires. Ceci devrait s'améliorer grâce à la décentralisation du FIDA – prévue dans les activités relatives à la réforme d'excellence opérationnelle au service des résultats (OpEx) – vers les plateformes sous-régionales, non seulement du personnel du Département de la gestion des programmes, mais également du personnel de gestion technique et financière. Étant donné que l'efficience au niveau des projets reste un défi, la direction estime qu'une meilleure supervision et l'appui à l'exécution apporté par le personnel affecté à la gestion financière et au programme de pays pourraient améliorer les résultats dans ce domaine crucial et complémentaire à d'autres moins performants, comme par exemple la performance du gouvernement.
14. Outre les aspects susmentionnés, la direction a renforcé le modèle opérationnel du FIDA associé à FIDA11, elle a pris des engagements concrets au titre de FIDA11 et a fait d'importants progrès dans la mise en œuvre du Cadre relatif à l'efficacité en matière de développement. Plus précisément, sous l'égide du cadre en question, la direction s'est engagée à promouvoir une culture de l'évaluation plus forte ainsi que son intégration dans l'ensemble de l'organisation, et à mettre davantage l'accent sur les résultats de l'auto-évaluation grâce à une série d'initiatives se renforçant mutuellement. La direction est d'avis que ces initiatives interdépendantes amélioreront l'efficacité et l'efficience globales du FIDA, ce qui devrait se traduire par de meilleurs résultats en matière de performance et de développement. Toutes les activités du Cadre relatif à l'efficacité en matière de développement sont actuellement en cours et des progrès considérables sont accomplis.

E. Recommandations adressées à la direction

15. La direction accueille avec intérêt et apprécie les recommandations intégrées figurant dans le RARI 2018. Cependant, la direction estime que les recommandations formulées par IOE auraient pu accorder plus d'attention aux réformes et aux initiatives en cours, qui ont donné lieu à d'importantes actions déjà achevées ou qui sont en voie de l'être.

⁴ IOE effectue normalement quatre ou cinq nouvelles évaluations de la stratégie et du programme de pays par an.

16. La direction présente ses réponses détaillées aux recommandations ci-après.

Recommandation d'IOE	Réponse de la direction
<p>1. Faire un examen systémique des processus du cycle des projets du FIDA et analyser les ressources consacrées à chaque processus.</p>	
<p>Pour tenir compte de l'évolution générale à la baisse des notes et des changements majeurs de modèles opérationnels apportés récemment par l'excellence opérationnelle au service des résultats, il convient de faire un examen global des processus du cycle des projets du FIDA (de la conception à l'achèvement du projet en passant par le démarrage, la supervision, l'appui à l'exécution et l'examen à mi-parcours) en mettant en évidence les liens entre eux. L'examen devrait déterminer les besoins critiques (études de référence par exemple) et indiquer là où les ressources (humaines et financières) contribuent le plus à l'amélioration de l'efficacité en matière de développement. L'examen permettrait de déterminer les besoins essentiels (p. ex., les études de référence) et les domaines dans lesquels l'allocation de ressources (humaines et financières) se révèle plus efficace afin d'améliorer la performance et l'efficacité en matière de développement.</p>	<p>Recommandation acceptée. Il a déjà été procédé à l'examen de ces processus dans les réformes de l'OpEx et autres initiatives interdépendantes, y compris dans le Système de gestion des résultats opérationnels et l'examen du processus de conception et de réalignement organisationnel. Toutefois, la direction poursuit actuellement un examen interne des processus du cycle de projet afin de recenser les domaines nécessitant des moyens humains et financiers supplémentaires. Par ailleurs, l'auto-évaluation de la fonction d'évaluation indépendante, réalisée dans le cadre de l'examen par les pairs, portera également sur les processus du cycle de projet et servira d'outil pour cerner les lacunes nécessitant une action.</p>
<p>2. Réviser la politique du FIDA en matière de ciblage et les directives connexes.</p>	
<p>Le ciblage continue de poser problème dans les projets du FIDA en l'absence d'un consensus en son sein sur le groupe cible et les stratégies qui s'imposent pour l'atteindre. La révision des directives opérationnelles relatives au ciblage – déjà programmée – doit mettre en œuvre des approches différenciées pour ces groupes spécifiques, dont les jeunes femmes et hommes et les personnes handicapées, conformément à l'engagement pris dans le Programme 2030 "ne laisser personne de côté". Le FIDA doit donc clarifier sa politique de ciblage et les directives opérationnelles connexes, notamment indiquer qui ses interventions ciblent et comment répondre aux besoins des populations rurales les plus vulnérables et extrêmement pauvres comme mentionné dans le Rapport de la Consultation sur FIDA11, ainsi que des pauvres économiquement actifs. La politique révisée de ciblage devrait servir de chapeau insufflant de la cohérence et intégrant les différentes politiques et stratégies concernant des groupes spécifiques comme les femmes, les populations autochtones, les jeunes et les personnes handicapées. La révision des directives opérationnelles relatives au ciblage – déjà programmée – doit mettre en œuvre des approches différenciées pour ces groupes spécifiques, dont les jeunes femmes et hommes et les personnes handicapées, conformément à l'engagement pris dans le Programme 2030 "ne laisser personne de côté."</p>	<p>Recommandation acceptée. La direction s'est engagée à porter une attention accrue aux personnes les plus pauvres et les plus vulnérables dans chaque pays (engagement 2.2). Ainsi, les directives opérationnelles de ciblage seront révisées en 2019 (mesure contrôlable 9) afin de garantir des approches différenciées adaptées aux groupes cibles concernés par les investissements du FIDA. Il s'agit notamment des ménages dirigés par une femme, des jeunes hommes ou femmes, des personnes handicapées et des peuples autochtones. Les équipes de pays reçoivent également un appui sous forme de renforcement des capacités, de boîtes à outils et de séminaires en ligne sur l'élaboration de meilleures stratégies de ciblage au niveau des projets. Concernant le handicap, la direction travaille actuellement sur une analyse des liens entre les personnes handicapées et les opérations du FIDA et collabore avec des groupes internationaux sur la question. Sur cette base, le FIDA pilotera cinq projets qui mettront ces approches en pratique et en fera rapport au Conseil d'administration.</p>

<p>3. Mettre au point des stratégies de ciblage appropriées fondées sur une analyse approfondie et différenciée de la pauvreté et sur une analyse de contextes, qui peuvent être mises en œuvre de manière souple.</p>	
<p>3.1 Au stade de la conception des projets, les interventions doivent mettre au point des stratégies adaptées aux profils des groupes cibles et à leurs contextes spécifiques. L'analyse du contexte est particulièrement importante dans les contextes de fragilité où les stratégies de ciblage doivent être claires, réalistes et pratiques. En procédant à une analyse solide de la pauvreté et de l'égalité entre les sexes, le FIDA peut fournir une base qui permette de déterminer et d'atteindre ces groupes qui risquent de basculer dans la pauvreté et l'exclusion sociale, l'accent étant mis en particulier sur les femmes et les jeunes.</p>	<p>Recommandation acceptée. Suite à la révision des directives opérationnelles en matière de ciblage, il sera procédé à la mise à jour de la note pratique du FIDA «Poverty targeting, gender equality and empowerment during project design» (en anglais seulement). Une analyse inclusive des moyens d'existence des populations rurales pauvres, qui tienne compte de la parité entre les sexes et des jeunes, devrait être menée avant l'étape de conception afin d'orienter l'approche et les activités du projet dès le départ. Outre la parité des sexes et les jeunes, cette analyse inclura deux autres thèmes à transversaliser: la nutrition et l'environnement. Les quatre thèmes à transversaliser du FIDA sont: parité des sexes, jeunesse, nutrition et environnement. L'analyse servira à l'élaboration de théories du changement mieux étayées qui permettront de saisir, de manière plus explicite, l'hypothèse relative aux effets distributifs des interventions en ce qui concerne les bénéficiaires escomptés du projet pour les différents groupes, en fonction de leur sexe, leur âge, leur appartenance ethnique, leur zone géographique, etc., ainsi que les transformations que le projet est susceptible d'introduire dans la vie des groupes cibles.</p>
<p>3.2 Au stade de la mise en œuvre, les stratégies de ciblage doivent faire l'objet d'un suivi et être ajustées pour faire en sorte qu'elles aident effectivement à atteindre les groupes cibles spécifiques et à répondre à leurs différents besoins.</p>	<p>Recommandation acceptée. L'accent sera davantage mis sur le suivi de la performance des projets en matière de ciblage. À cet égard, le Système de gestion des résultats opérationnels (SGRO) permet aux équipes de pays de suivre les progrès dans de meilleurs délais. La formation au suivi et à l'évaluation dispensée au personnel des projets dans le cadre du Programme du FIDA relatif au suivi-évaluation rural est une initiative importante pour renforcer les capacités des équipes de projet en termes de suivi des objectifs. Par ailleurs, le FIDA encouragera l'utilisation de l'indice de l'autonomisation des femmes dans l'agriculture, qui permettra aux projets d'effectuer un suivi de l'autonomisation au niveau des ménages (en ventilant les données par sexe).</p>
<p>4. Mettre en place des systèmes solides de suivi et d'évaluation et tirer parti des savoirs locaux en établissant des partenariats au niveau des pays pour recueillir des données différenciées sur la pauvreté en vue de la création de connaissances, de la participation à l'élaboration des politiques et de la mobilisation en faveur des groupes cibles du FIDA.</p>	
<p>Les cadres logiques devraient comporter des indicateurs, des cibles et des moyens de mesure en rapport avec la participation des groupes cibles spécifiques, dont les femmes et les jeunes, et les résultats attendus les concernant. Pendant la supervision, grâce au suivi de ces cadres logiques, on pourra recueillir des données sur ces groupes spécifiques, qui devraient être agrégées et utilisées pour l'analyse de la pauvreté de futurs projets, pour la participation à l'élaboration des politiques au niveau des pays et pour le plaidoyer en faveur de ces groupes. Les institutions locales telles que les organisations non gouvernementales et les universités ont une connaissance approfondie et de longue date des zones rurales où opère le FIDA. Le renforcement des partenariats avec ces institutions, par l'intermédiaire d'éventuels dons, pourrait contribuer à la collecte de données sur les projets ainsi qu'aux efforts de plaidoyer en faveur d'un changement des politiques.</p>	<p>Recommandation acceptée. Le SGRO a contribué à améliorer la consignation, la collecte et l'utilisation des données dans les cadres logiques. Le pilier sur lequel repose le SGRO est le cadre logique dont doit disposer chaque équipe de pays. Les cadres logiques qui sont examinés au stade de la conception sont stockés dans le SGRO et sont systématiquement mis à jour, non seulement après chaque mission de supervision et d'appui à l'exécution, mais également chaque fois que de nouvelles données sont disponibles, ce qui a transformé l'utilité et la culture de la gestion des données. Le suivi et la mise à jour du cadre logique à l'aide du SGRO, tout au long du cycle des projets, facilitera également la production de rapports d'achèvement et l'évaluation et permettra de disposer de données crédibles. La direction utilise son guichet pour les dons pour nouer le dialogue avec les institutions locales et renforcer ces partenariats au niveau des pays.</p>

5. Assurer la durabilité des impacts sur la pauvreté rurale au moyen de stratégies de retrait associant les bénéficiaires ciblés et en échelonnant les projets sur une durée de vie suffisante	
La durabilité du programme est fortement tributaire de la planification de stratégies saines de retrait, accompagnées de ressources correspondantes et d'arrangements institutionnels pour une mise en œuvre efficace. Toutefois, plusieurs projets figurant dans le RARI 2018 souffrent encore de l'absence de stratégie de retrait. Pour qu'une stratégie de retrait associe les groupes cibles, en particulier les populations les plus vulnérables et extrêmement pauvres, la durée de vie des projets devrait être suffisante (environ sept ans dans la plupart des cas) pour mettre en œuvre des processus participatifs, veiller à ce que les populations ciblées soient touchées et que les institutions au service des pauvres aient été en place suffisamment longtemps pour être prises en compte dans la stratégie de retrait.	Recommandation acceptée. Afin de garantir des stratégies de retrait judicieuses, la durabilité à long terme, ainsi que des modalités de mise en œuvre efficaces, les interventions appuyées par le FIDA sont de plus en plus souvent élaborées dans le cadre d'approches programmatiques au niveau des pays où les interventions proposées sont complémentaires et mises en œuvre simultanément ou par étapes. La planification de l'exécution des projets en plusieurs étapes permet de concilier l'engagement à long terme envers certaines orientations stratégiques et la durabilité avec la souplesse et l'agilité d'un délai de mise en œuvre plus court. Le calendrier d'exécution du projet est généralement pris en compte lors de l'élaboration de la stratégie de pays. De plus, afin d'améliorer l'efficacité des opérations, la direction s'engage à veiller à ce que la durée du projet soit suffisante sans être excessive. Pour autant, une plus grande importance est désormais accordée à l'élaboration de stratégies de retrait inclusives au stade de la conception. Celles-ci sont systématiquement évaluées lors des examens de la qualité de la conception des projets.

F. Thème d'apprentissage

17. IOE propose que la qualité initiale au stade de la conception des projets soit retenue comme thème d'apprentissage pour le RARI 2019. Même si la direction est d'avis qu'il s'agit d'un aspect important, cette question doit être replacée dans le contexte du nouveau Bulletin du Président sur le processus de conception, de la mise en œuvre d'une matrice d'efficacité du développement et d'autres activités interdépendantes entreprises en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité du processus de conception.