

Cote du document: EB 2019/127/R.14/Add.1
Point de l'ordre du jour: 5 e)
Date: 19 août 2019
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Réaction de la direction du FIDA au Rapport annuel 2019 sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA

Note à l'intention des 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

Jill Armstrong

Directrice par intérim de la Division des politiques et des résultats opérationnels
téléphone: +39 06 5459 2324
courriel: j.armstrong@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra

Cheffe
Gouvernance institutionnelle et relations avec les États membres
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt-septième session
Rome, 10-12 septembre 2019

Pour: **Examen**

Réaction de la direction du FIDA au Rapport annuel 2019 sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA

A. Introduction

1. La direction salue la publication du Rapport annuel 2019 sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) et estime que ses recommandations sont, pour l'essentiel, équilibrées, logiques et conformes à sa propre réflexion. La direction considère d'ores et déjà que les actions proposées par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) font partie des engagements de la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11), mais elle n'en continuera pas moins de renforcer l'action qu'elle mène dans ces domaines, comme suite à l'analyse et aux recommandations qui figurent dans le RARI.
2. Elle salue la franchise qui caractérise le RARI et l'analyse approfondie menée sur les données relatives à 2019, mais tient à faire part de ses réserves quant à la méthode suivie et l'analyse faite dans deux domaines. Le premier concerne les données et les limites méthodologiques du RARI, notamment la taille modique de l'échantillon et le caractère non statistiquement significatif de l'évolution de la performance. Le second a trait aux tendances de la performance et aux facteurs cités dans le RARI comme vecteurs de ces tendances, notamment pendant FIDA10. La direction expose son opinion plus en profondeur aux points B et C ci-après.
3. Dans l'architecture d'évaluation du Fonds, le RARI, le Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement (RIDE) et le Rapport du Président sur la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation et sur les suites données par la direction (PRISMA) sont des outils complémentaires mais distincts, conçus pour renforcer l'efficacité, la transparence et la crédibilité.
4. L'évaluation étant réalisée après la clôture des projets, ce sont les notes des projets achevés entre 2007 et 2017 qui ont été utilisées pour le RARI et, plus particulièrement, les moyennes mobiles sur trois ans à compter de 2015-2017 (59 projets achevés) et les deux premières années de FIDA10 (37 projets achevés en 2016 et 2017). L'accent a été mis sur l'analyse qualitative de 41 nouvelles évaluations, notamment sur des validations de rapports d'achèvement de projets, des évaluations de la performance des projets, des évaluations d'impact et des évaluations de la stratégie et du programme de pays (ESPP) réalisées au cours de l'année écoulée. Comme précisé dans le RARI, les tendances et les notes s'appuient sur des projets conçus il y a une dizaine d'années, voire plus, le rapport ne tenant pas compte des projets récents, des projets en cours ou de ceux qui se sont terminés pendant la dernière année de FIDA10. Le RIDE comporte un rapport de performance complet et exhaustif sur la période de FIDA10, qui comprend notamment les données issues d'évaluations d'impact menées de façon rigoureuse, les notes de tous les projets achevés pendant FIDA10 (ils sont au nombre de 98), les ratios de décaissement, les données sur le cofinancement, les notes de conception et les variables de performance institutionnelle pour un certain nombre d'indicateurs.

B. Données et méthode suivie

5. Limite déjà critiquée à propos du RIDE, la taille des échantillons constitue un problème, car un petit nombre de projets peut avoir un impact démesuré sur les résultats exprimés en pourcentage. **Or, l'échantillon du RARI est plus de deux fois plus petit que celui du RIDE.** L'échantillon utilisé dans le RARI 2015-2017 est constitué de 59 projets achevés, contre 113 pour le RIDE. En outre, l'échantillon d'IOE pour FIDA10 repose sur 37 projets seulement pour 2016 et 2017, alors que l'échantillon du RIDE couvre l'intégralité de FIDA10 (2016 à 2018), soit 98 projets. Il serait donc judicieux que, dans le RARI, on utilise **à la fois** les chiffres et les

pourcentages pour réaliser l'analyse (comme c'est le cas dans le RIDE), et que l'on cite le nombre d'exemples sur lequel s'appuie l'analyse qualitative. La performance s'est certes dégradée (en pourcentage de projets notés "modérément satisfaisants" ou mieux), mais le nombre de projets considérés comme non satisfaisants n'a pas augmenté. De fait, ce nombre a même reculé dans la plupart des domaines évalués.

6. Deuxièmement, la conclusion de la dégradation de la performance repose sur une analyse correspondant à des fluctuations minimales des notes par cohorte. IOE a joint, à l'appendice V, des tests T destinés à évaluer le caractère statistiquement significatif des variations (voir tableau 1 ci-dessous). Les résultats de cette analyse confirment les craintes de la direction: la dégradation de la performance des cohortes évaluées **n'est pas statistiquement significative pour la plupart des critères**. Deux exceptions sont à noter: i) entre FIDA8 et FIDA10, une **amélioration** statistiquement significative a été enregistrée en matière de gestion de l'environnement et des ressources naturelles et ii) entre FIDA9 et FIDA10, une **dégradation** statistiquement significative a été enregistrée au niveau de la pertinence et de la performance du FIDA (même si, dans les deux cas, les notes moyennes restent satisfaisantes). Compte tenu de l'absence d'évolution statistiquement significative des notes moyennes, il est difficile de conclure à une dégradation de la performance.

Tableau 1

Comparaison des notes moyennes des projets sur les périodes suivantes: FIDA9 par rapport à FIDA8, FIDA10 par rapport à FIDA8 et FIDA10 par rapport à FIDA9

Critères	Notes moyennes			Décalage			Tests T (comparaison des moyennes)		
	FIDA8	FIDA9	FIDA10	FIDA9 – FIDA8	FIDA10 – FIDA8	FIDA10 – FIDA9	valeur p (FIDA9 – FIDA8)	valeur p (FIDA10 – FIDA8)	valeur p (FIDA10 – FIDA9)
Adaptation aux changements climatiques	3,67	3,84	3,93	0,16	0,26	0,09	0,26	0,13	0,53
Gestion de l'environnement et des ressources naturelles	3,77	4,07	4,11	0,30	0,35	0,05	0,03*	0,03*	0,73
Durabilité	3,70	3,68	3,68	-0,02	-0,02	0,00	0,86	0,89	1,00
Impact sur la pauvreté rurale	4,25	4,07	3,97	-0,18	-0,28	-0,10	0,13	0,06	0,45
Résultat global du projet	4,01	4,02	3,91	0,00	-0,10	-0,10	0,98	0,52	0,45
Efficience	3,60	3,67	3,57	0,08	-0,03	-0,11	0,62	0,87	0,52
Performance des pouvoirs publics	3,81	3,91	3,80	0,10	-0,01	-0,11	0,44	0,97	0,51
Reproduction à plus grande échelle	4,06	4,10	3,97	0,04	-0,09	-0,13	0,79	0,67	0,48
Efficacité	4,00	4,03	3,89	0,03	-0,11	-0,14	0,84	0,52	0,34
Innovation	4,06	4,27	4,14	0,21	0,08	-0,14	0,14	0,70	0,43
Égalité des sexes et autonomisation des femmes	4,20	4,17	4,00	-0,04	-0,20	-0,17	0,78	0,31	0,30
Performance du projet	3,93	3,99	3,77	0,06	-0,16	-0,22	0,59	0,25	0,06
Performance du FIDA	4,16	4,28	4,00	0,12	-0,16	-0,28	0,28	0,25	0,03*
Pertinence	4,27	4,33	4,00	0,06	-0,27	-0,33	0,57	0,06	0,01*

* Significatif à partir de 5%.

Source: base de données d'évaluation d'IOE, toutes les données d'évaluation, avril 2019.

7. Troisièmement, comme indiqué par IOE dans le RARI, **les critères d'évaluation de la performance ont été modifiés** pendant la période d'examen. Par conséquent, la dégradation peut s'expliquer, pour certains critères, par une modification des normes et non par une évolution de la performance. La direction souhaite pointer un critère: celui de la reproduction à plus grande échelle. La performance en la matière semble se dégrader ces dernières années et c'est là que le décalage entre les notes de la direction et les notes d'IOE est le plus grand. Dans le cadre de l'accord d'harmonisation de 2017, la direction et IOE sont convenus de passer d'une évaluation du **potentiel** de reproduction à plus grande échelle à une évaluation de la réalité de cette reproduction. Alors que la direction n'a pas appliqué la nouvelle variable de façon rétroactive aux projets achevés en 2017, IOE l'a fait. Par conséquent, les deux indicateurs ne sont pas comparables, qu'il s'agisse des chiffres de la direction et de ceux d'IOE ou de la base de données interne d'IOE.
8. Quatrièmement, la direction estime que la note concernant l'impact sur la pauvreté rurale, actuellement utilisée dans le RARI et le Cadre de gestion des résultats de FIDA10, ne constitue pas un indicateur fiable de l'impact des projets appuyés par le FIDA. En effet, pour calculer l'impact attribuable, une analyse fondée sur le contrefactuel est nécessaire. Or, les conclusions en matière d'impact sur la pauvreté rurale qui figurent dans le RARI s'appuient sur des notes largement influencées par des données qualitatives. C'est la raison pour laquelle la direction a choisi de ne pas inclure l'indicateur relatif à l'impact sur la pauvreté rurale dans le Cadre de gestion des résultats pour FIDA11, et qu'elle évaluera cet impact en se fondant exclusivement sur des évaluations d'impact rigoureuses pour chaque cycle de reconstitution des ressources. La direction compte bien coopérer avec IOE pour revoir ce critère de notation (et ses sous-domaines) comme suite à l'accord d'harmonisation et conformément aux pratiques optimales des institutions de référence.

C. Tendances générales de la performance

9. Nonobstant les limites évoquées ci-dessus, notamment en matière de résultats de l'analyse statistique, la direction constate que les tendances de la performance notées dans le RARI sont similaires à celles du rapport RIDE de l'an passé et de sa réaction audit RIDE. Ainsi, le RARI comme le RIDE soulignent une moins bonne performance des projets sur le plan de l'efficacité et de la durabilité par rapport aux autres domaines. Comme il est noté dans les deux rapports, il existe une corrélation positive forte entre la performance des pouvoirs publics, la durabilité et l'efficacité.
10. Si le RARI recense un certain nombre de vecteurs de performance et de contre-performance dans chaque domaine évalué à partir d'un examen qualitatif des évaluations, la direction aurait apprécié une analyse plus poussée et plus nuancée des contraintes qui découlent des différents contextes nationaux et régionaux. L'analyse menée par la direction dans le RIDE révèle que c'est en Afrique de l'Ouest et du Centre (et, dans cette région, dans les pays en situation de fragilité) que la performance est la plus faible.
11. Au niveau des programmes de pays, la direction note avec satisfaction qu'IOE a adopté la suggestion de la direction, à savoir présenter les notes des ESPP sous forme de moyennes mobiles sur trois ans. Compte tenu du très petit nombre d'ESPP réalisées par an (cinq pour le RARI 2019, dans des contextes et des régions très différents), il pourrait être judicieux de cesser d'analyser les notes agrégées dans le RARI, ainsi qu'il avait été préconisé dans l'examen par les pairs.
12. En outre, d'après le RARI, l'établissement de partenariats a progressé, alors que la gestion des savoirs et la participation à l'élaboration des politiques ont reculé. La direction aurait aimé mieux comprendre le décalage entre ces trois critères qui semblent pourtant liés. Elle reconnaît toutefois qu'il existe une marge de

progression au niveau des activités hors prêt. Par une série d'engagements interconnectés au titre de FIDA11, y compris le cadre de partenariat, des ressources consacrées à la participation à l'élaboration des politiques, la stratégie de cofinancement et le plan d'action, la direction jette les bases d'un engagement plus fort en faveur des activités hors prêt au niveau des pays.

Premières tendances de la performance durant la Dixième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA10)

13. Le nouveau chapitre consacré à FIDA10, qui repose sur des données partielles (37 projets sur 98, achevés en 2016 et 2017), présente des résultats en demi-teinte, faisant le lien entre ce qui semble être une dégradation de la qualité et une diminution des budgets des programmes de pays et de la fréquence des missions de supervision et d'appui à l'exécution. S'il s'agit bel et bien d'un domaine qui intéresse la direction, cette dernière a deux inquiétudes. Tout d'abord, **aucune preuve empirique ne figure dans le rapport pour démontrer le lien entre déclin de la performance et diminution des budgets ou de la supervision des projets évalués**. Ensuite, aucune des évaluations de projet sur lesquelles repose le RARI ne comprend de recommandation appelant à une augmentation du budget de supervision et de la fréquence des missions de supervision. Les recommandations les plus fréquentes (voir PRISMA 2019) concernent la conception des projets (les rendre les plus réalistes et moins complexes, améliorer le ciblage et combler les lacunes en matière de capacités d'exécution).
14. Toutefois, **la direction est pleinement d'accord avec le fait que l'appui à l'exécution est un élément fondamental**. Elle a d'ailleurs renforcé la supervision et l'appui à l'exécution par une décentralisation du personnel technique, financier et opérationnel, ainsi que par un suivi plus étroit du portefeuille, y compris par des actions sur les projets posant des problèmes (actuels ou potentiels). Ainsi qu'il est souligné dans le RIDE 2019, à la suite des efforts engagés par la direction pour favoriser la proactivité du portefeuille, la qualité s'est améliorée, le nombre de projets posant des problèmes a diminué et les notes globales de performance des projets ont augmenté.
15. En conclusion, la direction estime qu'au lieu d'être axé sur la fréquence des missions ou la répartition des budgets, le travail mené pour établir le RARI aurait plutôt dû porter sur une analyse plus approfondie de l'efficacité de la conception, la supervision et l'appui à l'exécution, et sur les liens de causalité qui existent entre ces éléments et la dégradation de la performance.

D. Recommandations adressées à la direction

16. Outre les actions concrètes figurant dans le RIDE et le PRISMA, la direction présente ci-après ses réponses détaillées concernant les recommandations.

Tableau 2

<i>Recommandation d'IOE</i>	<i>Réponse de la direction</i>
<p>1. Consacrer davantage de ressources à la performance des programmes de pays et, plus précisément, à la conception, la supervision et la mise en œuvre des projets, pour parvenir à l'amélioration de la qualité requise pour que le FIDA "agisse mieux".</p>	<p>Recommandation partiellement acceptée. La direction consacre une part suffisante du budget à la bonne exécution des programmes de pays, notamment dans les contextes délicats tels que les situations de fragilité et les projets posant des problèmes. Il est prévu que l'ensemble des projets fasse l'objet d'au moins une mission de supervision complète chaque année, avec appui à la mise en œuvre en cas de besoin. Les projets posant des problèmes font, eux, l'objet de deux missions de supervision. Dans certains cas, en raison de l'évolution de la situation et d'exigences qui apparaissent lors de l'exécution, les dépenses réelles dépassent les allocations.</p> <p>L'analyse que la direction fait des budgets des programmes de pays ne fait pas ressortir de diminution, mais au contraire une augmentation moyenne du budget alloué à la supervision et de</p>
<p>Manifestement, le but du FIDA, qui est d'agir "encore plus, encore mieux et de manière plus avisée", est ambitieux si l'on en juge par les résultats obtenus lors de FIDA10. Bien que le Fonds ait réussi à maintenir un programme de travail en cours significativement plus étoffé depuis FIDA8, la diminution des ressources budgétaires spécifiquement consacrées à la conception, la supervision et la mise en œuvre a pu en affecter la qualité, ce qui s'est traduit par une baisse des notes attribuées pour divers critères durant FIDA10. De "meilleurs" résultats exigent aussi des compétences techniques de grande qualité pour appuyer les projets et</p>	

programmes de pays du FIDA. Afin d'améliorer les normes de qualité, le FIDA doit planifier et fournir des ressources proportionnées et directement allouées à la conception et à la mise en œuvre des programmes de pays.

l'utilisation par projet en conséquence d'une baisse du nombre de projets actifs avec le temps.

La direction estime que les notes globales positives que le Groupe assurance qualité a attribuées ces dernières années à la conception des projets viennent contredire la conclusion selon laquelle la qualité de la conception s'est dégradée. À l'avenir, la direction veillera au respect du double objectif: que la qualité de la conception ne soit pas menacée, et que les objectifs ambitieux du FIDA en matière de rapidité de conception soient atteints.

Elle reconnaît néanmoins que la qualité de la conception, de la supervision et de la mise en œuvre est fondamentale. Elle se réjouit de la perspective de collaborer avec IOE sur de nouvelles analyses des ressources consacrées à l'exécution des programmes de pays.

2. Concevoir les programmes et projets du FIDA en fonction des capacités de chaque pays, en se fondant sur une analyse institutionnelle solide, qui garantisse une bonne exécution dans le pays selon les modalités de mise en œuvre les plus appropriées.

Pour qu'ils soient plus pertinents, les projets doivent correspondre au contexte du pays et être conçus en tenant compte des capacités de ce dernier (institutions publiques et privées, société civile). Cette connaissance s'appuie au départ sur une solide analyse institutionnelle lors de la conception du programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) ou du projet, l'intégration des composantes de renforcement des capacités et l'appui aux institutions rurales dans le pays.

Recommandation acceptée. Cette recommandation est d'ores et déjà prise en compte par la mise à jour des consignes relatives aux COSOP. Les équipes de pays mènent une évaluation des risques et une évaluation institutionnelle pendant la préparation du COSOP qui vise à contextualiser l'appui du FIDA au pays. Les objectifs du COSOP sont fixés sur la base du contexte national, une attention accrue étant portée aux capacités d'exécution et de mise en œuvre, notamment lorsque les capacités sont limitées. La direction suivra l'application des nouvelles directives applicables aux COSOP et les modifiera au besoin.

3. Développer les capacités des pouvoirs publics en matière de conception et d'exécution des projets et programmes de pays en collaboration avec les autres partenaires.

La performance des pouvoirs publics est essentielle à la réalisation des objectifs de développement et à l'obtention d'impacts positifs sur la pauvreté rurale. À court terme, le FIDA doit fournir un appui plus important à la mise en œuvre, en particulier dans des domaines tels que la passation des marchés et la gestion financière. À long terme, il peut avoir recours au financement par des dons pour collaborer avec d'autres partenaires au renforcement des capacités des institutions publiques et des unités de gestion du projet. Selon le pays et le projet, la constitution d'unités de gestion de projet associant plusieurs donateurs, ainsi qu'une plus grande participation des homologues publics à la conception, la supervision et l'appui à la mise en œuvre des projets peuvent être envisagés.

Recommandation acceptée. Ainsi qu'exposé dans le Cadre relatif à l'efficacité en matière de développement et rappelé dans le modèle opérationnel de FIDA11, un changement de cap important a été opéré au sein du Fonds, désormais plus orienté vers l'extérieur que vers l'intérieur. Par conséquent, pendant FIDA10, le Fonds a lancé trois initiatives complémentaires, destinées à améliorer les capacités au niveau national: le Programme relatif au suivi-évaluation rural (PRIME), Avancer la connaissance pour un impact agricole et Deliver. Ensemble, ces initiatives en faveur du développement rural apportent un soutien global au renforcement des capacités d'exécution et de suivi-évaluation dans les pays. En outre, s'appuyant sur le modèle PRIME, des initiatives sont d'ores et déjà en cours pour renforcer les capacités en matière de gestion financière et de passation de marchés. La direction admet toutefois qu'il est difficile d'empêcher les personnes qualifiées de quitter l'institution. Par de nouvelles initiatives, notamment la mise en œuvre plus rapide du mécanisme de démarrage des projets, la direction œuvre à une transition plus fluide entre les projets afin de relever les défis liés aux capacités.

4. Apprécier plus tôt la nécessité d'adapter la conception des projets pour qu'ils soient toujours adaptés au contexte national.

La conception judicieuse d'un projet est un élément nécessaire, mais pas suffisant, pour atteindre les objectifs de développement. La conception d'un projet doit être considérée comme un plan de travail évolutif, révisé et adapté en fonction du contexte pendant l'exécution. Au démarrage, une supervision active est nécessaire pour savoir si la conception du projet doit être adaptée avant même l'examen à mi-parcours. La nouvelle politique de restructuration du FIDA devrait faciliter une révision précoce de la conception si nécessaire, et ne doit pas simplement servir à clôturer les projets délicats, mais importants pour la réalisation du mandat du FIDA.

Recommandation acceptée. La direction est d'accord avec les conclusions d'IOE, proches de celles qui sont présentées dans le RIDE. Par le biais du Système de gestion des résultats opérationnels (SGRO), les projets sont évalués au moyen d'une série d'indicateurs pendant leur mise en œuvre. Ces indicateurs permettent notamment de savoir si le projet est toujours pertinent, et les indicateurs phares sont utilisés pour repérer au plus tôt les éventuels problèmes. Le FIDA a récemment approuvé une politique de restructuration qui apporte les outils nécessaires pour que les équipes de pays puissent ajuster et réorienter les projets pendant l'exécution. La direction continuera de se concentrer sur l'amélioration de la performance, en veillant à ce que l'ensemble des projets posant des problèmes bénéficient de plans d'amélioration de la performance qui indiquent le niveau d'action nécessaire (et l'éventuel besoin de restructuration) et soient suivis de près.

5. Un système plus approfondi et plus cohérent est nécessaire pour atténuer les risques dans les projets et programmes du FIDA.

À l'heure actuelle, le FIDA dispose d'un système décentralisé d'atténuation des risques à divers

Recommandation acceptée. Une part importante du modèle opérationnel de FIDA11 consiste à améliorer la gestion du risque, du

stades du cycle du projet, avec des évaluations conduites par différentes divisions. Le Fonds doit s'assurer que les risques recensés sont pris en compte de manière adéquate et en temps utile et, à cet effet, améliorer les liaisons entre les évaluations, depuis la conception du projet jusqu'à son évaluation.

niveau opérationnel à l'échelon institutionnel. La direction a d'ores et déjà pris un certain nombre de mesures pour en jeter les bases, notamment en préparant un tableau de bord des risques et en créant une nouvelle fonction de gestion des risques au sein du Département de la gestion des programmes, qui travaille en étroite collaboration avec le Comité de gestion des risques. À l'heure actuelle, les COSOP comme les projets possèdent un cadre intégré de gestion des risques qui peut être suivi, pendant l'exécution, par le biais du SGRO.

E. Thèmes d'apprentissage

17. La direction approuve les deux thèmes d'apprentissage (**efficience et qualité de la supervision et de l'appui à l'exécution fournis par le FIDA**) proposés par IOE pour examen par le Conseil d'administration, et estime qu'ils sont tous les deux pertinents et importants pour les opérations du Fonds. Toutefois, la direction s'inquiète, car la compréhension des sources et des vecteurs d'efficience des projets est un sujet complexe, et potentiellement mieux adapté à un autre produit de l'évaluation (par exemple, une évaluation thématique ou une évaluation par groupe, conformément aux recommandations de l'examen par les pairs). En outre, il est certes nécessaire d'évaluer la qualité de la supervision et de l'appui à la mise en œuvre au FIDA, mais cela est peut-être prématuré, dans la mesure où la direction procède actuellement à une révision des directives relatives à ces sujets. La direction souhaite donc qu'il y ait le temps nécessaire entre la fin de cette révision et l'évaluation de la qualité de la supervision et de l'appui à la mise en œuvre.