

Cote du document: EB 2019/127/R.15/Add.1
Point de l'ordre du jour: 6
Date: 19 août 2019
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Rapport 2019 sur l'efficacité du FIDA en matière de développement

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

Note à l'intention des 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:

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

Rapport 2019 sur l'efficacité du FIDA en matière de développement

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

1. Conformément au mandat et au règlement intérieur du Comité de l'évaluation 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). Le RIDE est le principal document institutionnel rendant compte de l'efficacité du FIDA comme institution et de son efficacité en matière de développement. La possibilité ainsi offerte à l'IOE de l'examiner et de faire part de ses observations accroît la crédibilité et la transparence du système d'autoévaluation du FIDA.
2. **Dans l'ensemble, le RIDE 2019 est bien écrit et présente une vue d'ensemble succincte de la performance du FIDA durant la période couverte par la Dixième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA10).** Le rapport de cette année présente une analyse et un examen détaillés de la performance opérationnelle des programmes de pays du FIDA, mais s'attarde moins sur les aspects institutionnels. En tant que rapport institutionnel, le RIDE se doit de proposer une présentation équilibrée de tous les aspects couverts par le cadre de mesure des résultats. Les observations ci-dessous concernent les accomplissements et les domaines d'amélioration présentés dans le RIDE en regard des objectifs fixés dans le cadre de mesure des résultats pour FIDA10.
3. **La réalisation d'un programme de prêts et dons historiquement élevé sur FIDA10 en pleine période de mutation organisationnelle mérite d'être saluée.** Le RIDE 2019 présente de nombreux résultats positifs sur la toile de fond d'un programme de réformes intensives: réorganisation de départements, création de nouvelles divisions, opération de réaffectation concernant l'ensemble du personnel et nouveau modèle décentralisé de pôles régionaux. Parallèlement à tous ces changements, le FIDA est parvenu à approuver des prêts et dons à hauteur d'un montant record de 3,3 milliards d'USD sur FIDA10. Qui plus est, le FIDA a dépassé tous les objectifs en matière d'impact, en particulier le nombre de personnes bénéficiaires d'une mobilité économique et le nombre de personnes ayant vu s'améliorer leur accès au marché.
4. **Il est à noter que la réalisation du programme de prêts et dons s'est accompagnée d'un très grand nombre de financements additionnels (34) pour des projets en cours.** Compte tenu de leur fréquence plus élevée, les financements additionnels devraient faire l'objet d'informations plus détaillées, comme leur montant total et leur justification (transposition à plus grande échelle, couverture d'un déficit de financement lorsqu'un cofinancement ne s'est pas concrétisé ou encore financement de nouvelles phases de projet préapprouvées).
5. **Une amélioration des indicateurs de décaissement apparaît clairement sur FIDA10.** Le ratio de décaissement atteint en 2018, de 17,8% de l'ensemble du portefeuille, a dépassé l'objectif pour FIDA10, qui était de 15%. Le délai entre l'approbation des projets et le premier décaissement a lui aussi diminué, à 15,7 mois, à partir d'un délai de référence de 17 mois, même si la cible des 14 mois n'a pas été atteinte. Ce raccourcissement du délai jusqu'au premier décaissement peut être imputable au grand nombre de financements additionnels ou à une meilleure préparation des projets lors de leur conception. Ce sont là des aspects qui auraient pu être examinés dans le RIDE.

6. **Le RIDE 2019 souligne que les notes attribuées aux projets clôturés sont subjectives, mais ce problème se pose aussi pour les données présentées au sujet d'autres indicateurs.** En dépit du renforcement du processus d'examen des rapports d'achèvement de projet (RAP), le RIDE met l'accent sur la subjectivité des notes qu'il leur attribue. Pourtant, les notes relatives à la supervision et à l'appui à la mise en œuvre ne sont pas remises en question, même si leur processus d'examen varie d'une division à l'autre. Les notes d'assurance qualité ne sont pas non plus remises en cause. La méthode de notation n'étant pas expliquée, il est difficile de s'assurer que la variabilité d'un évaluateur à l'autre fait l'objet d'une atténuation. Le RIDE affirme par ailleurs que les données issues des évaluations d'impact sont plus objectives. Il convient cependant de rappeler que les évaluations d'impact sur FIDA10 ont été menées sur un échantillon de projets dont la sélection n'était pas aléatoire et qui n'étaient pas nécessairement représentatifs du portefeuille du FIDA. Pour plus de précisions, on se référera aux observations d'IOE relatives aux évaluations d'impact sur FIDA10. Bien que le RIDE affirme que les évaluations d'impact sont suffisantes pour mesurer l'incidence des opérations sur la pauvreté rurale, la notation des projets clos, réalisée par l'application de processus rigoureux, fournit néanmoins des informations utiles sur les différents projets ainsi que des données supplémentaires permettant une triangulation des résultats.
7. **Les changements non divulgués dans la méthode d'analyse et de présentation des notes des RAP par la direction suscitent des préoccupations quant à l'homogénéité de la présentation des résultats dans le RIDE.** Le RIDE 2016 affirmait que: "Les cohortes de projets sont organisées par périodes de trois ans en fonction de la date d'achèvement du projet, de manière à garantir la cohérence avec la pratique employée pour élaborer le Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI)." Cependant, depuis le RIDE 2017, les cohortes de trois ans sont présentées par date de clôture du projet, six mois après la date d'achèvement. Ce changement de méthode n'a pas été mentionné dans cette édition du RIDE ni abordé avec IOE dans le contexte d'une harmonisation plus poussée entre l'autoévaluation et les évaluations indépendantes. Par conséquent, depuis 2017, les résultats présentés dans le RIDE ne sont pas pleinement comparables avec ceux du RARI, ni avec ceux des RIDE précédents.
8. **Les notes des RAP par date d'achèvement comme les notes d'IOE montrent que seul l'objectif d'adaptation aux changements climatiques a été pleinement atteint.** Comme l'indique le tableau 1, la performance des gouvernements en tant que partenaires n'est inférieure que d'un point à la cible, d'après les notes des RAP par date d'achèvement. Si l'on observe la présentation des résultats par date de clôture dans le RIDE 2019, les cibles concernant l'adaptation aux changements climatiques et la performance des gouvernements en tant que partenaires sont toutes deux pleinement atteintes et la note d'innovation n'est inférieure que d'un point de pourcentage à l'objectif.

Tableau 1

Comparaison des notes du RIDE et du RARI pour les indicateurs de niveau 2 du cadre de mesure des résultats

Indicateurs	Notes des RAP dans le RIDE 2019 par date de clôture	Analyse par IOE des notes des RAP par date d'achèvement	Résultats du RARI 2018 par date d'achèvement	Cible FIDA10 en 2018	
	2016-2018 (98)*	2016-2018 (73)**	2015-2017 (59)**		
Indicateurs d'effet (pourcentage de projets jugés plutôt satisfaisants ou mieux) à l'achèvement					
2.1.1	Prise d'effet	83	82	75	90
2.1.2	Efficience	67	67	51	80
2.1.3	Impact sur la pauvreté rurale	85	83	76	90
2.1.4	Égalité femmes-hommes	88	88	71	90
2.1.5	Durabilité des avantages	71	70	59	85
2.1.6	Innovation	89	88	80	90
2.1.7	Reproduction à plus grande échelle	88	88	68	90
2.1.8	Gestion de l'environnement et des ressources naturelles	83	84	81	90
2.1.9	Appui à l'adaptation des petits paysans aux changements climatiques	84	87	73	50
2.1.10	Performance du gouvernement dans son rôle de partenaire	80	79	61	80

Source: RIDE 2019 et base de données d'IOE (VRAP, évaluation de la performance des projets). Toutes les données présentent le pourcentage de projets jugés plutôt satisfaisants ou mieux par période glissante de trois ans, * sur la base de la date de clôture des projets; ** en fonction de la date effective d'achèvement.

9. **En outre, le RIDE 2019 a introduit un nouveau concept, intitulé "quasiment situé dans la fourchette cible", qui peut être considéré comme un abaissement des normes de mesure de la qualité au FIDA.** Lorsqu'il rendait compte de la performance obtenue en regard du cadre de mesure des résultats pour FIDA9, le RIDE 2016 considérait que la cible relative à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles n'avait pas été atteinte, alors que la performance n'était inférieure que d'un point de pourcentage à la cible. Le RIDE 2019, quant à lui, estime que les cibles sont "quasiment" atteintes lorsque les résultats se situent dans une fourchette allant de 1 à 10 points de pourcentage autour de la cible. Si l'on appliquait à FIDA10 les critères utilisés pour mesurer la réalisation des objectifs en regard du cadre de mesure des résultats de FIDA9, le RIDE 2019 ne considérerait comme atteintes que les cibles relatives à l'adaptation aux changements climatiques et à la performance des gouvernements, en fonction de la date de clôture des projets. Pourtant, le RIDE 2019 indique que les résultats, pour huit des dix critères, ont soit pleinement atteint la cible ou sont quasiment situés dans la fourchette.
10. **La performance obtenue sur FIDA9 était meilleure que sur FIDA10 pour les résultats sur le plan du développement des pays, alors que la majorité des cibles étaient identiques et que nombre des objectifs de FIDA10 étaient inférieurs à leur niveau de référence.** Sur FIDA10, les objectifs étaient les mêmes que pour FIDA9 pour tous les critères, sauf la durabilité des avantages et l'efficience, qui ont été relevés de respectivement 10 et 5 points de pourcentage. En regard de ces objectifs, le RIDE 2016 indiquait que tous les objectifs pour FIDA9 avaient été atteints, à l'exception de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, et que les résultats dépassaient l'objectif pour huit critères sur dix. Les résultats obtenus sur le plan de la durabilité des avantages et de l'efficience dépassaient eux aussi les cibles fixées. Par contraste, dans le RIDE 2019, les résultats relatifs à huit critères sur dix sont inférieurs aux objectifs effectifs pour FIDA10. Le RIDE 2016 comparait aussi les résultats aux valeurs de référence, révélant que la gestion de l'environnement et des ressources naturelles avait

beaucoup progressé vers sa cible. Le RIDE 2019 n'établit pas de comparaison avec les valeurs de référence. On remarque en particulier qu'une grande partie des cibles de FIDA10 sont inférieures aux valeurs de référence pour 2013-2014 (par exemple, pour la création de partenariats et la qualité de la conception). Pour FIDA12, il conviendrait de fixer les objectifs de manière réaliste pour qu'ils constituent une amélioration par rapport à des valeurs de référence établies.

11. **Le corps du rapport du RIDE n'offre qu'un aperçu des indicateurs de niveau 5 du cadre de gestion des résultats relatifs à l'efficacité institutionnelle du FIDA.** Une amélioration de la mobilisation des ressources et de leur gestion fait partie des points qui méritent une attention plus soutenue compte tenu des résultats obtenus. La mobilisation des ressources devant être améliorée, il est nécessaire de disposer de meilleures sources de données pour mieux comprendre les tendances récentes de l'investissement agricole. Par exemple, la référence à l'investissement public dans l'agriculture établit des comparaisons avec le milieu des années 1980, ce qui ne rend pas compte des augmentations intervenues ces dix dernières années. De plus, l'indice d'engagement du personnel reste élevé, à 74%, mais l'objectif de 75% n'a pas été atteint, alors qu'il était fixé au-dessous de la valeur de référence. Les raisons de cet état de fait et les mesures prises pour y remédier devraient figurer dans le rapport.
12. **Des informations supplémentaires sont requises pour expliquer les améliorations au regard des objectifs de recrutement au FIDA.** Dans l'ensemble, le nombre de jours nécessaires pour pourvoir aux vacances de postes du cadre organique a diminué, passant de 109 à 76, soit bien au-dessous de la cible de 100 jours. Des éléments expliquant comment ce résultat a été obtenu aussi rapidement seraient bienvenus. Bien qu'il ne fasse l'objet que d'un suivi, le pourcentage de membres du personnel provenant des pays des Listes B et C a régulièrement augmenté pour atteindre 44%, ce dont on peut se féliciter. La hausse, à 31%, soit 2% au-dessus de la valeur de référence, de la part de femmes occupant des postes de niveau P-5 et au-dessus, est elle aussi positive. Cependant, pour atteindre l'objectif fixé à 35%, le FIDA devra peut-être se pencher sur la question de savoir comment retenir les femmes dans l'encadrement.
13. **Le rapport sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, en annexe, met en lumière des points intéressants, qui mériteraient d'être examinés dans le corps du rapport.** Le rapport montre tout d'abord que la proportion de la valeur totale des prêts classée comme visant à transformer les rapports entre les sexes a diminué, passant de 26% en 2016 à 14,6% en 2018. Ce recul est attribué à une définition plus rigoureuse de la transformation de ces rapports et à une moindre attention portée à une évaluation approfondie de ce processus au cours des missions d'évaluation. Ce dernier point soulève des préoccupations, en rapport avec les difficultés évoquées dans le RARI 2019 au sujet de l'insuffisance de l'appui technique fourni pour les missions de conception des projets, de supervision et de mise en œuvre.
14. **Enfin, la voie à suivre présente des questions appropriées et des mesures adéquates pour y répondre.** Parmi les questions clés qui doivent, d'après le RIDE, être abordées pour améliorer la performance figurent la performance des gouvernements, la durabilité des avantages et les capacités disponibles dans les pays en situation de fragilité. Des projets de conception plus simple devraient s'avérer bénéfiques pour la performance des gouvernements et pour les projets menés dans les pays en situation de fragilité. Le RARI a recommandé la mise en œuvre de programmes de développement des capacités en matière de gestion financière et de passation des marchés. Par ailleurs, l'inclusion de stratégies de sortie dans toutes les nouvelles conceptions de projets correspond bien aux recommandations passées du RARI sur l'amélioration de la durabilité des avantages. Le cadre permettant des retours d'information de la part des parties prenantes au sujet de la participation des bénéficiaires est une bonne mesure pour s'assurer que

les projets demeurent pertinents. Si les pays en situation de fragilité nécessitent assurément une approche différenciée et un soutien spécial, l'analyse menée par IOE pour le RARI 2019 a montré que la différence de notes moyennes des projets, entre situations fragiles ou non, était faible pour tous les critères, et importante seulement au regard de la durabilité des avantages. Cela étant, le renforcement des capacités dans les pays et l'instauration récente d'examens conjoints par le gouvernement et la direction constituent des mesures positives.

15. **En conclusion, le RIDE 2019 présente de façon succincte un FIDA en cours de mutation.** En 2018, la direction a adopté, à juste titre, de nombreuses nouvelles politiques et stratégies, qui constituent le socle de la trajectoire proposée pour que le FIDA atteigne les ambitieux objectifs qu'il s'est fixés pour FIDA11, tout en réalisant le niveau sans précédent du programme de prêts et dons pour FIDA10. Si les résultats de cette démarche restent à concrétiser, le RIDE a cerné les questions pertinentes et les mesures concrètes à adopter pour y répondre. IOE remercie la direction de lui offrir cette occasion de contribuer au processus de changement en formulant des observations sur les résultats figurant dans le RIDE.