

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration – Quatre-vingt-quatrième session

Rome, 18-20 avril 2005

RAPPORT DE L'ÉVALUATION EXTERNE INDÉPENDANTE DU FIDA
PRÉSENTÉ PAR LE DIRECTEUR DU BUREAU DE L'ÉVALUATION

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE:	Rapport du Directeur du Bureau de l'évaluation en sa qualité de superviseur de l'Évaluation externe indépendante (EEI)	I - 1
DEUXIÈME PARTIE:	Rapport final de l'EEI présenté par ITAD, consultants indépendants	II - 1
TROISIÈME PARTIE:	Observations des experts principaux de l'EEI	III - 1
QUATRIÈME PARTIE:	Évaluation externe indépendante (EEI): réponse de la direction du FIDA	IV - 1
CINQUIÈME PARTIE:	Extrait du procès-verbal de la quatre-vingt-quatrième session du Conseil d'administration	V - 1

INTRODUCTION

Conformément aux dispositions prises par le Conseil d'administration en avril 2003, le Conseil devait recevoir, examiner et commenter la version provisoire du rapport final de l'Évaluation externe indépendante (EEI) présenté par les consultants indépendants pour que ces derniers puissent achever l'EEI et rédiger le rapport final.

En conséquence, le document EB 2005/84/R.2, qui se compose de quatre parties distinctes:

- i) Rapport du Directeur du Bureau de l'évaluation en sa qualité de superviseur de l'EEI;
- ii) Version provisoire du rapport final de l'EEI présenté par ITAD, consultants indépendants;
- iii) Observations des experts principaux de l'EEI; et
- iv) Réponse de la direction du FIDA concernant la version provisoire du rapport final

a été soumis au Conseil d'administration à sa quatre-vingt-quatrième session, en avril 2005.

Suite à cette session, les consultants indépendants ont établi le rapport final ci-joint, compte tenu des observations formulées à ce propos par le Conseil d'administration. Conformément aux dispositions de la politique du FIDA en matière d'évaluation, telle qu'elle est reflétée dans le mandat de l'EEI, les consultants, tout en ayant la possibilité de décider des observations reçues du Conseil qu'il y aura lieu d'incorporer au rapport final de l'EEI, étaient tenus de reprendre les observations concernant des erreurs de fait ou des inexactitudes.

Comme le Conseil en a décidé lorsqu'il a examiné la version provisoire du rapport final de l'EEI, l'extrait du procès-verbal de sa quatre-vingt-quatrième session du Conseil d'administration concernant ledit examen a été ajouté comme suit en tant que cinquième partie du rapport final:

- i) Le rapport du Directeur du Bureau de l'évaluation en sa qualité de superviseur de l'EEI;
- ii) Le rapport final de l'EEI présenté par ITAD, consultants indépendants;
- iii) Les observations des experts principaux de l'EEI;
- iv) La réponse de la direction du FIDA concernant la version provisoire du rapport final; et
- v) L'extrait du procès-verbal de la quatre-vingt-quatrième session du Conseil d'administration concernant l'examen, par celui-ci, de la version provisoire du rapport final.

Il a en outre été décidé que le rapport final de l'EEI serait publié sur le site web du Fonds et, comme cela est indiqué dans le document EB 2005/84/R.2, produit en tant que publication du FIDA.

PREMIÈRE PARTIE

**RAPPORT DU DIRECTEUR DU BUREAU DE L'ÉVALUATION EN SA QUALITÉ DE
SUPERVISEUR DE L'ÉVALUATION EXTERNE INDÉPENDANTE (EEI)**

PREMIÈRE PARTIE

Historique

1. En 2002, la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA a approuvé la proposition visant à faire procéder à une Évaluation externe indépendante (EEI) du FIDA. En février 2003, le Conseil des gouverneurs a approuvé le rapport sur la sixième reconstitution et décidé de lancer l'EEI. Un mois plus tard, en avril 2003, le Conseil d'administration a examiné un rapport établi par le Président du Comité de l'évaluation, a approuvé ses recommandations sur la gouvernance et l'organisation de l'EEI et a chargé le Directeur du Bureau de l'évaluation (OE) de superviser l'ensemble de l'exercice. Il a également demandé à recevoir la version provisoire du rapport final de l'EEI (voir la deuxième partie du présent document) pour examen et observations.

2. L'EEI a porté sur la performance du FIDA pour les années 1994-2003, qui ont été marquées par d'extraordinaires défis pour les acteurs du développement en général et plus particulièrement pour les organismes œuvrant pour le développement rural, et par une diminution constante de l'aide publique au développement pour le secteur agricole. Dans la même période, le portefeuille de projets du FIDA s'est écarté de son orientation exclusivement agricole au profit d'un programme plus large de développement rural. De son côté, la communauté internationale a adopté les objectifs du Millénaire pour le développement, qui témoignent d'un engagement renouvelé dans la lutte contre la pauvreté, et notamment la pauvreté rurale, et contre un certain nombre d'autres fléaux que le FIDA connaît bien.

Objectifs et résultats

3. C'est sur cette toile de fond que l'EEI a entrepris d'étudier la pertinence de la mission et des résultats du FIDA ainsi que l'impact des interventions du Fonds sur la réduction de la pauvreté rurale. Cette évaluation se voulait à la fois sommative et formative. Elle ne s'est pas seulement intéressée aux résultats et à l'impact des activités du FIDA; elle a également cherché à évaluer l'efficacité des principaux processus institutionnels et mécanismes de gestion qui régissent l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, programmes et projets du FIDA. Elle a donc une portée beaucoup plus large que toute autre évaluation du même type conduite à ce jour dans un organisme multilatéral de développement.

4. Les résultats de l'EEI sont au nombre de cinq. Les quatre premiers – rapport initial, étude sur dossier, rapport de synthèse des visites sur le terrain (y compris les 10 documents de travail sur les pays et les deux rapports sur la gestion des ressources humaines et les questions concernant la gouvernance et l'institution), et version provisoire du rapport final – ont été soumis à l'état de projets et pour observations à la direction du FIDA, au Comité de pilotage, aux deux experts principaux, à OE et aux trois coordonnateurs de liste qui les ont transmis aux pays de leur liste respective. Le cinquième résultat sera le rapport final de l'EEI, qui sera établi après la présente session du Conseil.

Structure de gouvernance

5. Le Conseil d'administration a précisé que l'EEI était une évaluation multipartite commanditée par lui.

6. Le Directeur d'OE a été le principal interlocuteur des consultants; il a veillé à ce qu'ils fassent leur travail conformément à leur mandat, dans le respect des méthodes et modalités convenues et en appliquant les meilleures pratiques en matière d'évaluation. Il leur a communiqué entre autres ses observations écrites sur tous les documents et projets de rapports. Comme l'évaluation se devait d'être indépendante, il n'a ni contesté ni entériné les conclusions de l'EEI, qui n'engageaient pas sa responsabilité. Il a également servi de courroie de transmission entre la direction du FIDA et le

Conseil d'administration d'une part et les consultants de l'autre et a présenté au Conseil cinq rapports sur l'avancement de l'EEI.

7. Un Comité de pilotage réunissant les représentants de neuf États membres du FIDA a été créé le 12 juin 2003 pour exercer un rôle consultatif auprès du Directeur d'OE et pour communiquer avis, conseils et observations à l'équipe d'évaluation. Il a examiné et approuvé le mandat de l'EEI établi par le Directeur d'OE, a sélectionné l'équipe de consultants et a commenté tous les projets de documents relatifs à l'EEI. Le Comité était composé des pays suivants: Algérie, Brésil, Canada (élu à la présidence), Danemark, États-Unis, Inde, Mali, Nigéria et Suède. Des représentants des États membres ci-après ont également assisté à ses réunions en qualité d'observateurs: Allemagne, Belgique, Cameroun, Égypte, Espagne, Finlande, Mozambique, Norvège, Royaume-Uni, Suisse et Venezuela.

8. Deux experts principaux indépendants, MM. M. S. Swaminathan et Robert Picciotto, ont assisté le Directeur d'OE dans sa tâche. L'un et l'autre sont internationalement connus pour leur impartialité, leur attachement à l'évaluation indépendante et leur parfaite connaissance des évaluations du développement et du développement rural et agricole. Ils avaient pour mission d'évaluer l'organisation, les méthodes et les conclusions de l'EEI, afin que le Conseil d'administration soit absolument certain que l'équipe d'évaluation travaillait de manière indépendante et rigoureuse, conformément aux meilleures pratiques internationales en la matière et aux plus récentes connaissances sur le développement rural. Les deux experts ont maintenant remis leurs observations finales sur les méthodes, les modalités et les résultats de l'EEI (voir troisième partie du présent document).

9. La direction du FIDA a facilité le travail des consultants en leur donnant librement accès à ses informations et au personnel du Fonds. Elle leur a remis des observations détaillées sur toute la documentation et leur a communiqué de sa propre initiative tous les renseignements pertinents afin d'optimiser la qualité de l'évaluation. Elle a par ailleurs créé au sein du FIDA un groupe de coordination de l'EEI présidé par le Président adjoint, Département gestion des programmes. Le groupe a assuré la coordination entre les divers services du FIDA et l'équipe de consultants, dont le travail a ainsi été grandement facilité.

10. Le pilotage de l'EEI a assurément été une affaire complexe mais, dans l'ensemble, il a bien fonctionné grâce essentiellement à une gestion attentive et à la bonne volonté de toutes les parties concernées qui souhaitaient exploiter au maximum cette occasion d'améliorer les futures performances du FIDA. Le processus d'EEI a été conforté par l'indépendance d'OE, qui relève directement du Conseil d'administration, commanditaire de l'évaluation.

L'équipe de consultants

11. Comme l'avait demandé le Conseil d'administration, les consultants chargés de l'EEI ont été recrutés collectivement par appel d'offres international. Le marché a été attribué sous la supervision du Directeur d'OE assisté des services spécialisés du FIDA. Le processus de sélection a pris environ 7 mois. Le choix s'est porté sur la société britannique ITAD Ltd., qui a constitué une équipe d'experts indépendants dirigée par M. Derek Poate, directeur d'ITAD. La liste complète des consultants, précisant les attributions et les affiliations de chacun, figure à la page iii de la deuxième partie du présent document (version provisoire du rapport final de l'EEI).

12. Dans les limites imposées entre autres par l'absence de données sur l'auto-évaluation, l'équipe a eu la rude tâche d'éplucher plus de dix années d'existence du FIDA. Elle a mené ses investigations au siège et sur le terrain avec un grand professionnalisme. Dans des évaluations complexes et exhaustives telles que l'EEI, on peut toujours trouver des points qui auraient mérité des analyses complémentaires et des synthèses plus poussées – par exemple, le budget du FIDA et le processus

budgétaire mais, dans l'ensemble, les consultants ont produit un rapport rigoureusement conforme à leur mandat ainsi qu'aux méthodes et modalités initialement convenues. Sur la base d'une analyse solide, ils ont énoncé des conclusions et recommandations qui ont des incidences majeures pour l'avenir du FIDA.

Spécificités de l'EEI

13. Une évaluation externe indépendante comme l'EEI est chose relativement nouvelle pour les organisations multilatérales de développement. Rares sont celles qui ont déjà été évaluées, et les quelques évaluations effectuées ont été essentiellement pilotées par un petit groupe de donateurs. Mais tout cela est en train de changer. D'autres organismes des Nations Unies et certaines institutions financières internationales (IFI) ont récemment lancé des évaluations indépendantes multipartites pilotées par leurs organes directeurs ou sont sur le point de le faire. Il faut dire que depuis quelques années ce type d'appréciation indépendante prend une importance croissante – comme l'atteste du reste la récente initiative en la matière du Comité d'aide au développement, intitulée "Une nouvelle approche de l'évaluation de la performance des organisations multilatérales".

14. L'EEI est la première évaluation véritablement indépendante et complète de l'histoire du FIDA. Ses conclusions et ses enseignements pourront être des points de repère et des guides utiles pour les futures évaluations externes indépendantes des organisations multilatérales de développement. L'EEI présente en effet un certain nombre de spécificités qui méritent d'être mentionnées:

- **L'EEI est un processus indépendant et externe**, reconnu comme tel par son commanditaire, le Conseil d'administration, ainsi que par la communauté internationale du développement. Ce principe se retrouve dans sa structure de gouvernance, les critères de sélection des consultants et l'échantillon rigoureusement aléatoire des pays et projets examinés.
- **L'évaluation de l'impact** est un élément important mais relativement négligé dans la plupart des évaluations institutionnelles indépendantes antérieures. L'EEI a démontré que l'impact pouvait être évalué, nonobstant quelques limites d'ordre méthodologique.
- **L'EEI est également une évaluation de l'Organisation** qui traite des différents aspects de la gouvernance du FIDA et de processus et fonctions de gestion tels que la gestion des ressources humaines et les réformes passées et en cours. Cette tâche particulièrement difficile a nécessité des compétences spécialisées qui allaient au-delà de ce qui est habituellement requis pour évaluer l'effectivité de l'impact sur le développement. Pourtant, cet aspect de l'EEI s'est avéré une contribution indispensable au diagnostic de la performance du FIDA en matière de mise en œuvre de ses politiques et d'exécution de ses programmes et projets.
- **La sélection aléatoire** des pays et projets signifie que l'échantillon a été exempt de biais susceptibles de compromettre l'indépendance, l'impartialité et la crédibilité de l'EEI.
- **L'utilisation de valeurs-repères** a permis de comparer la performance du FIDA et celles d'organisations de développement similaires. L'exercice est difficile du fait de la pénurie de données véritablement comparables et de points de comparaison attestés. Mais les comparaisons futures seront facilitées grâce aux efforts actuellement déployés pour harmoniser les processus, les critères et les données au sein des organisations multilatérales.
- **Le processus de l'EEI s'est distingué par un degré sans précédent de transparence et d'interaction entre les parties prenantes.** Tous les documents et rapports remis par les consultants ont été largement diffusés et commentés par écrit par la direction du FIDA, le Comité de pilotage et OE. Ils ont également été transmis aux trois coordonnateurs de listes, qui les ont à leur tour communiqués aux représentants des autres États membres de leur liste. Cette façon de procéder a certes été parfois longue et laborieuse, mais c'était en définitive une excellente méthode, qui a contribué à éviter les surprises à la fin du processus d'EEI et a favorisé l'appropriation par le FIDA des conclusions de l'évaluation. De plus, les nombreux échanges et commentaires ont enrichi la

qualité de l'EEI et en ont renforcé la transparence et la crédibilité, grâce notamment à un processus extrêmement transparent de débats publics sur les questions soulevées par l'EEI, y compris les plus critiques et les plus sensibles.

Principales conclusions et incidences pour l'avenir

15. Les conclusions de l'EEI s'inscrivent clairement dans la suite logique de la partie analytique du rapport. La principale conclusion de l'EEI est que le FIDA a un rôle utile, clair et distinct à jouer dans la réduction de la pauvreté rurale, mais qu'il doit pour ce faire améliorer sa performance. Trois des grandes conclusions de l'EEI ont des incidences pour les futures performances du FIDA.

16. Premièrement, selon l'EEI, la performance du portefeuille du FIDA est actuellement comparable à celle des organisations de développement multilatérales du même type. Mais il s'avère aussi que, parmi les projets évalués, seule la moitié a produit davantage qu'un modeste impact. De plus, l'échantillon affiche des résultats médiocres en termes d'innovation. La vigilance reste donc clairement de mise compte tenu de la persistance d'une pauvreté profonde et généralisée et du chemin qui reste à parcourir pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Le FIDA devra par conséquent s'attaquer aux causes du faible impact de ses interventions, améliorer son efficacité et promouvoir plus systématiquement les innovations susceptibles d'être amplifiées et reproduites par d'autres acteurs. Le Fonds doit également améliorer la formulation de ses politiques internes ainsi que sa concertation avec l'extérieur et ses partenariats avec les autres acteurs du développement.

17. Deuxièmement, beaucoup de réformes entreprises dans le passé par la direction du FIDA ne visaient pas explicitement à améliorer l'efficacité et n'ont pas donné les résultats escomptés. Un certain nombre d'initiatives de changement prometteuses ont cependant été lancées récemment. Le FIDA a besoin de changements plus profonds et plus larges et d'un nouveau modèle opérationnel s'il veut relever ses nombreux défis. Il doit en particulier revoir ses méthodes de gestion et mettre activement en œuvre sa nouvelle politique en matière de ressources humaines.

18. Troisièmement, s'agissant de la gouvernance, l'EEI considère que le Conseil d'administration du FIDA devrait jouer un plus grand rôle dans la supervision de l'efficacité de l'action menée en faveur du développement.

19. Enfin, l'EEI fait un certain nombre de recommandations qui ressortent clairement des domaines à améliorer qu'elle avait identifiés. Ces recommandations cadrent tout à fait avec le mandat de l'EEI en ce sens qu'elles indiquent clairement la voie à suivre et les orientations stratégiques et autres mesures que devrait prendre le FIDA pour améliorer ses futures performances et être à la hauteur des attentes que la communauté internationale du développement a placées en lui.

DEUXIÈME PARTIE
RAPPORT FINAL DE L'EEI PRÉSENTÉ PAR ITAD,
CONSULTANTS INDÉPENDANTS

Évaluation externe indépendante du FIDA

Rapport final

Présenté par



ITAD Ltd

18 mai 2005

TABLE DES MATIÈRES

Sigles et acronymes	II - 7
Résumé	II - 13
CHAPITRE	
1. L'évaluation et son contexte	II - 28
Objet de l'évaluation externe indépendante	II - 28
Cadre et méthodes d'évaluation	II - 31
Le développement rural dans un monde en mutation	II - 33
Évolution du mandat du FIDA	II - 34
2. Le portefeuille de projets: performance et impact	II - 39
Tendances relatives à l'allocation des ressources	II - 39
Tendances et performance du portefeuille	II - 45
Performance des projets et des programmes	II - 52
Programmes de pays et influence sur les politiques	II - 62
Impact sur la pauvreté rurale	II - 66
3. Modalités de travail de l'organisation: qualité de la gestion	II - 81
Cadre utilisé pour évaluer comment les résultats du FIDA se rattachent à la performance de l'organisation	II - 88
Direction et gouvernance	II - 89
Formulation des politiques et des stratégies	II - 92
Gestion des ressources humaines	II - 95
Partenariats	II - 99
Processus de gestion	II - 102
Gestion des savoirs et apprentissage	II - 108
À la recherche d'un nouveau modèle opérationnel	II - 111
4. Performance future	II - 113
Conclusions	II - 120
Recommandations	II - 121
Annexe 1 Bibliographie	II - 128
Annexe 2 Liste des personnes interrogées	II - 131
Annexe 3 Méthodes et instruments d'évaluation	II - 135
Annexe 4 Synthèse des documents de travail relatifs aux pays	II - 149
Annexe 5 Mandat	II - 197

Remerciements

Le présent rapport a été rédigé dans le contexte de l'élaboration du rapport final de l'Évaluation externe indépendante du FIDA, entre septembre et novembre 2004. Les principaux auteurs sont Chris Barnett, Alison Evans, Ian Hill et Derek Poate. Neil Chalmers a assumé la responsabilité de la gestion des données et Jane Stanton a fourni son concours pour la correction des épreuves et la préparation du rapport. L'on trouvera dans le tableau figurant page II - 11 une liste complète des membres de l'équipe chargée de l'EEI et des équipes nationales d'évaluation.

L'équipe tient à exprimer ses remerciements au Directeur d'OE et à ses collaborateurs, aux experts principaux, au Comité de pilotage et à la direction du FIDA pour leurs précieuses observations et leurs critiques constructives des avant-projets du présent rapport et des autres rapports établis dans le cadre de l'EEI.

Sigles et acronymes

APD	Aide publique au développement
AT	Assistance technique
BAfD	Banque africaine de développement
BAfD	Banque asiatique de développement
BCAA	Banque coopérative agricole d'Arménie
BID	Banque interaméricaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale)
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention par pays
CPP	Chargé de programme de pays
CSO	Comité d'orientation pour les stratégies et les politiques opérationnelles
DAT	Don d'assistance technique
DFID	Ministère du développement international (Royaume-Uni)
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DTP	Document de travail relatif à un pays
EAD	Département affaires extérieures (FIDA)
EEI	Évaluation externe indépendante du FIDA
EEP	Équipe d'élaboration des projets
EER	Évaluation externe rapide (du FIDA en 1994)
EPIN	Évaluation des politiques et des institutions nationales
FAfD	Fonds africain de développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAsD	Fonds asiatique de développement
FBS	Fonds belge de survie
FIDA	Fonds international de développement agricole
FIDA V et VI	Cinquième et sixième reconstitution des ressources du FIDA
FIDAFRIQUE	FIDAFRIQUE est le réseau basé sur l'Internet des projets mis en place en Afrique de l'Ouest et du Nord grâce à des prêts du FIDA
FIDAMERICA	FIDAMERICA est un réseau de communication, d'apprentissage et de gestion des savoirs qui a pour but d'améliorer l'efficacité et l'efficacé des projets appuyés par le FIDA pour éliminer la pauvreté en Amérique latine et dans les Caraïbes
IAPC	Groupe chargé d'étudier l'impact produit pendant le cycle des projets
IC	Institution coopérante
IDA	Association internationale de développement
IFI	Institution financière internationale
Initiative PPTE	Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés
MFF	Mécanisme flexible de financement
NET	Équipe nationale d'évaluation (pour l'EEI)
OCDE/CAD	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
OE	Bureau de l'évaluation
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PA	Division Afrique de l'Ouest et du Centre (FIDA)
PCE-ONG	Programme de coopération élargie FIDA/ONG
PF	Division Afrique orientale et australe (FIDA)
PI	Division Asie et Pacifique (FIDA)
PL	Division Amérique latine et Caraïbes (FIDA)
PMD	Département gestion des programmes (FIDA)
PME	Petites et moyennes entreprises

PN	Division Proche-Orient et Afrique du Nord (FIDA)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPPT	Programme pilote relatif à la présence sur le terrain
PRP	Programme de reconfiguration des processus
PSR	Fiche sur l'état d'avancement des projets
PT	Division consultative technique
RARI	Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA
RED	Rapport d'étude sur dossier (de l'EEI)
RI	Rapport initial (de l'EEI)
RRP	Rapport et recommandation du Président
S&E	Suivi et évaluation
SAD	Société andine de développement
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance
SGPP	Système de gestion du portefeuille de projets
SYGRI	Système de mesure des résultats et de l'impact
TRC	Comité d'examen technique
UGP	Unité de gestion du projet
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

Acronymes des projets pris comme échantillon pour les visites dans les pays

AMSDP	République- Unie de Tanzanie	Programme de développement des systèmes de commercialisation des produits agricoles
AqDP	Bangladesh	Projet de développement de l'aquaculture
ASP	Arménie	Projet de services agricoles
BADP	Pakistan	Projet de mise en valeur des zones barani dans la province frontière du nord-ouest
Corredor	Pérou	Projet de développement du couloir Puno-Cuzco
EDNASP	Égypte	Projet de services agricoles pour les nouvelles terres de l'est du delta
Marenass	Pérou	Projet de gestion des ressources naturelles dans la sierra méridionale
NAFP	Mozambique	Projet de pêche artisanale dans la province de Nampula
NWASP	Arménie	Projet de services agricoles dans le nord-ouest
PAMA	Mozambique	Projet d'appui au Pama
PAMER	Burkina Faso	Projet d'appui aux microentreprises rurales
PD-PAPE	Guinée	Projet d'appui au développement rural de Basse Guinée Nord
PD-PEF	Guinée	Projet de développement des petites exploitations en région forestière
PDRSO	Burkina Faso	Projet de développement rural dans le Sud-Ouest
PF-ACP	Pakistan	Projet de mise en valeur de la zone de desserte du pat feeder
PRODESIB	Bolivie	Projet de développement soutenable par les populations indigènes du Beni
PROSAT	Bolivie	Projet de services d'assistance technique à l'intention des petits exploitants
RFSP	République- Unie de Tanzanie	Programme de services financiers ruraux
SSWRDSP	Bangladesh	Projet sectoriel d'aménagement hydraulique à petite échelle
WNRDP	Égypte	Projet de développement rural dans la région de Noubaria Ouest

LISTE DES MEMBRES DE L'ÉQUIPE INTERNATIONALE ET DES ÉQUIPES NATIONALES CHARGÉES DE L'EEI

Nom	Rôle	Affiliation
Équipe internationale		
Derek Poate	Chef d'équipe	ITAD
Alison Evans	Expert senior, analyse des politiques et allocation des ressources	Indépendante
Ian Hill	Expert senior, études sur dossier de la région Asie et des ressources humaines	Indépendant
John Rowley	Équipe de base, gestion des savoirs et Burkina Faso	Indépendant
Mary Underwood	Équipe de base, Bolivie	Indépendante
Andy Batkin	Équipe de base, gestion du cycle des projets et République-Unie de Tanzanie	Indépendant
Chris Barnett	Équipe de base, partenariats, Arménie	ITAD
Chris Brewster	Ressources humaines	Henley College of Management
Neil Chalmers	Gestion des données et systèmes	Indépendant
Parvin Sultana	Bangladesh	ITAD
Ridley Nelson	Pakistan	Indépendant
EB (Ted) Rice	Pérou	Indépendant
Chris Mowles	Égypte	Indépendant
Munhamo Chisvo	Mozambique	Jimat Development Consultants
Monique Munting	Guinée	Indépendante
Jane Stanton	Administration des marchés	ITAD
Chefs des équipes nationales¹		
Alexander Poghossian	Arménie	Alpha Plus Consulting
Mahbub Alam	Bangladesh	Indépendante
Javier Gómez	Bolivie	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
Fernand Sanou	Burkina Faso	BIFAC
Hossam Hussein	Égypte	North South Consultants
Ibrahima Diakité	Guinée	Indépendante
Verona Parkinson	Mozambique	Agema Consultoria & Services Lda
Carolina Trivelli	Pérou	Instituto de Estudios Peruanos
Abdul Wasay	Pakistan	Innovative Development Strategies
Athumani Liviga	République-Unie de Tanzanie	NCG Tanzania

¹ On trouvera une liste complète des membres de l'équipe de consultants chargée de l'évaluation dans chaque pays dans les documents de travail correspondants.

Résumé

Introduction et approche

1. Le présent rapport expose les constatations, conclusions et recommandations de l'Évaluation externe indépendante du FIDA. Cette évaluation a été conçue au cours de la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA et programmée par le Conseil des gouverneurs de sorte qu'elle soit achevée à temps pour être prise en considération préalablement à la septième reconstitution. Les principaux objectifs étaient de déterminer la contribution du FIDA à la réduction de la pauvreté rurale, d'étudier la pertinence des missions et des objectifs de l'organisation, d'évaluer le processus d'apprentissage et les résultats obtenus au sein de l'institution et de formuler des recommandations sur les orientations et les mesures à prendre pour améliorer la performance du FIDA.

2. L'évaluation a été structurée autour d'objectifs relatifs à l'impact et à la performance de l'organisation, et a fait appel aux critères génériques que sont la pertinence, l'impact, l'efficacité, l'efficience et la durabilité pour évaluer la performance. La principale période de référence va de 1994 à 2003, mais certaines évolutions et initiatives antérieures et postérieures ont été prises en compte aussi.

3. La collecte des données s'est déroulée en deux phases: i) il a été réalisé au siège du FIDA une étude sur dossier comportant trois volets: l'examen de l'ensemble des documents pertinents du FIDA, l'étude d'un échantillon de 21 programmes de pays (42 projets de prêts et un certain nombre de dons ont fait l'objet d'un examen plus approfondi) et des entretiens avec le personnel sur les modalités de fonctionnement de l'institution et la performance des projets et programmes; ii) des visites ont été organisées dans 10 pays pour évaluer un sous-échantillon constitué de 20 projets. Dans les deux cas, l'EEI a fait amplement appel aux entretiens individuels et collectifs semi-structurés et a utilisé une notation largement inspirée des méthodes d'évaluation du FIDA pour synthétiser les opinions exprimées. Comme le Conseil d'administration du FIDA l'avait demandé, les pays et les projets ont été sélectionnés de manière aléatoire pour représenter les cinq régions géographiques d'intervention du FIDA. L'annexe 3 présente le détail de la méthode utilisée.

4. Outre les limites inhérentes au champ d'étude et aux délais impartis, un certain nombre d'éléments ont pesé sur la méthode employée, notamment le manque de données fiables résultant des auto-évaluations, tant au FIDA que chez ses partenaires, la tendance des bénéficiaires et des responsables des projets à donner des réponses quelque peu exagérées ou optimistes lors des auto-évaluations et le petit nombre de projets achevés retenus dans l'échantillon. En dépit de ces réserves, l'EEI est convaincue de la véracité des constatations de l'évaluation, que l'on trouve dans quatorze rapports intermédiaires et qui sont rassemblées et résumées dans le présent rapport final.

L'évolution du mandat du FIDA (page II - 34)

5. Le FIDA a été créé en 1978 avec pour mission spécifique de concentrer son action exclusivement sur le secteur rural. Au départ, il devait financer des projets identifiés et conçus par d'autres organisations, mais il est apparu très rapidement que les intérêts de ses partenaires allaient bien au-delà de l'alimentation et de l'agriculture, et que les projets qu'ils concevaient n'accordaient pas suffisamment d'attention aux besoins des groupes ruraux les plus pauvres, ce qui a incité le Fonds à s'engager dans l'identification et la conception des projets, et à se fixer au milieu des années 90 un nouvel objectif: "*prendre la tête de l'effort mondial d'aide aux plus démunis*". Au début des années 2000, la mission du FIDA s'est encore élargie à toute une série d'actions destinées à œuvrer pour que les ruraux pauvres se

libèrent de la pauvreté. La continuité avec les précédentes stratégies est évidente, mais cette nouvelle orientation est directement axée sur l'autonomisation, sur le rôle des marchés, de l'emploi et des revenus non agricoles et sur la décentralisation et la gouvernance.

6. L'élargissement de la mission du FIDA est dans une large mesure le résultat de l'évolution des conceptions de la pauvreté et des modalités d'aide au développement. Les grandes lignes de cette évolution globale sont notamment l'abandon de l'accent mis sur la production agricole dans le cadre de projets en faveur d'une approche plus directe de la réduction de la pauvreté, l'adoption de stratégies de réduction de la pauvreté dans le cadre de l'initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE), l'accord international sur les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), et l'incitation des donateurs à adapter leurs objectifs en conséquence et à harmoniser leurs méthodes de travail. Le FIDA s'est efforcé de conserver une orientation spécifique, essentiellement en mettant l'accent sur sa fonction de catalyseur et d'innovateur, en se ménageant un rôle plus important dans le domaine des partenariats et de la concertation sur les politiques publiques, et en revendiquant le rôle d'organisation plaidant la cause des ruraux pauvres. Mais au fur et à mesure de l'évolution du nombre d'intervenants et des méthodes d'actions dans le secteur rural, les contours du créneau spécifique du FIDA se sont estompés. Le Fonds se singularise toutefois par l'accent qu'il continue de mettre sur le développement régional et reste la seule organisation internationale dont la mission consiste, depuis sa création, à s'intéresser exclusivement à la situation des ruraux pauvres, et en particulier des plus pauvres d'entre eux. Ce mandat a gardé toute sa pertinence, et il trouve un surcroît de légitimité dans l'importance que les derniers rapports de situation sur les OMD attachent au développement du secteur rural. De fait, le FIDA a été créé pour répondre à un problème qui reste d'actualité et dont il est probable qu'il continuera à se poser dans un avenir prévisible. Le FIDA doit désormais s'atteler à relever le défi majeur qui consiste à mettre en pratique la spécificité de son rôle, dans le cadre d'une approche de l'innovation, du ciblage, des partenariats et de la concertation sur les politiques publiques visant l'obtention de résultats pour les ruraux pauvres, et plus particulièrement les plus pauvres d'entre eux, dans le cadre de l'action concertée menée à l'échelle mondiale pour réaliser les OMD.

Tendances relatives à l'allocation des ressources (page II - 39)

7. La première étape de l'analyse de l'impact a consisté à étudier l'évolution des allocations de ressources. Les principes et critères en matière de prêts en vigueur au FIDA préconisent d'orienter les ressources vers les pays et les populations les plus pauvres, tout en veillant à l'équité de leur répartition géographique. L'analyse de la répartition de l'aide accordée par le FIDA selon qu'elle bénéficie ou non à la population qui vit avec moins de 1 dollar par jour montre que la majeure partie des ressources du FIDA est allée aux pays les plus pauvres. Au FIDA, l'allocation des ressources est globalement favorable aux pauvres, mais le montant des prêts rapporté à l'effectif de la population rurale pauvre est généralement plus élevé dans les pays les moins pauvres, ce qui s'explique par toute une série de facteurs: ces pays ont généralement une population rurale plus réduite, il serait plus coûteux d'atteindre des groupes de population pauvre habitant des régions reculées, et la capacité d'absorption est plus élevée dans les pays moins pauvres. La répartition régionale des allocations a permis d'assurer une large couverture géographique tout en privilégiant l'Afrique subsaharienne. Ce choix est judicieux car l'Afrique est le continent qui aura le plus de mal à atteindre les OMD. Il s'est traduit pour l'Asie et l'Amérique latine par une diminution du volume des prêts au cours de la période 2001-2004. L'aide que l'Inde et la Chine reçoivent du FIDA est inférieure au volume auquel ces pays pourraient prétendre si l'on s'en tenait au nombre de pauvres qui y vivent.

8. Le FIDA a réussi à mobiliser des engagements de cofinancement dans la proportion de 1,3 dollar pour 1,0 dollar de prêt direct mais, bien que ce cofinancement soit impressionnant

en volume, il varie énormément d'une année à l'autre, il provient d'une multitude de partenaires, dont beaucoup apportent une contribution très faible, et il est en recul par rapport à la période d'avant 1994. Le FIDA doit relever un double défi: faire évoluer les approches traditionnelles du cofinancement pour les adapter au financement de programmes sectoriels avec mise en commun des ressources et soutien budgétaire global, et se conformer aux principes d'harmonisation des bonnes pratiques et d'alignement des stratégies².

9. Le Fonds a entrepris de mettre en place un système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) dans le but de disposer d'un mécanisme plus transparent d'encadrement des allocations par pays. Ce système prendra en compte les besoins, la performance globale et sectorielle sur le plan des institutions et des politiques et la performance du portefeuille. Cette approche est calquée sur celle d'autres institutions financières internationales (IFI), mais elle comporte certaines spécificités propres au FIDA. Certes, le SAFP peut aider le Fonds à se montrer plus sélectif dans le niveau des ressources et le choix des instruments au niveau des différents pays et des différents secteurs, mais il n'est pas certain que ce dernier dispose d'une panoplie d'instruments suffisamment large pour adopter une approche plus différenciée en fonction des pays. L'expérience des autres IFI laisse à penser que l'adoption d'une démarche d'allocation des ressources plus sélective dans le cadre d'un SAFP se traduit généralement par une augmentation de la part des instruments autres que les prêts et des dons, au détriment des prêts, lorsque l'environnement politique est difficile. La structure actuelle de l'aide du FIDA, qui combine les prêts, les dons d'assistance technique, et plus récemment les dons nationaux, autorise une certaine souplesse, mais elle ne repose pas sur une démarche systématique d'adaptation aux différents environnements politiques.

Performance du portefeuille (page II - 45)

10. Le Fonds a des difficultés pour établir une classification des projets et des composantes, ce qui complique l'analyse du portefeuille. Au cours de la période qui va de 1994 à 2003, le volume total de l'aide publique au développement (APD) en faveur du secteur de l'agriculture a décliné. La part du FIDA est restée stable jusqu'en 1999, mais elle est en baisse depuis lors. Bien entendu, l'observation des volumes globaux ne suffit pas, mais leur évolution montre qu'en dépit de son mandat spécifique, le FIDA n'a pas été en mesure de contrecarrer la tendance à la baisse de l'aide à l'agriculture enregistrée dans les années 90, soit directement, en augmentant la part de ses propres ressources attribuée à l'agriculture (mais cette augmentation n'aurait eu qu'un effet modeste, compte tenu de l'ampleur de la réduction des aides provenant de l'Association internationale de développement [IDA]), soit indirectement, en persuadant d'autres donateurs plus importants de maintenir ou d'augmenter leurs crédits en faveur de l'agriculture. Au lieu de cela, le FIDA a élargi son champ d'action pour s'intéresser au développement rural. Il apparaît ainsi une nette augmentation des composantes en faveur de l'appui institutionnel, du renforcement des capacités locales, des services financiers ruraux et des infrastructures rurales, tandis que les composantes axées sur la fourniture d'intrants, la pêche, l'irrigation et les entreprises rurales sont en recul. Le problème de la définition des composantes brouille l'analyse, mais certains éléments laissent à penser que le portefeuille devient plus complexe, ce qui pose des problèmes sur les plans de la gestion et de l'appui technique.

11. Les données concernant la performance du portefeuille montrent que le FIDA est à égalité avec la plupart des autres IFI, mais il serait injustifié de relâcher la vigilance. Le Fonds est moins performant que la Banque mondiale, pour laquelle des données concernant le

² Pour les organisations de développement, l'alignement des stratégies consiste à suivre des stratégies qui prennent en compte les priorités de développement des pays, tandis que l'harmonisation consiste à adopter des politiques (pour éviter les contradictions) et des modalités d'aide communes afin de diminuer les coûts de transaction pour le pays bénéficiaire.

secteur rural sont disponibles; toutefois, une évolution favorable de la performance se dessine entre 2000 et 2003. Le FIDA est également moins performant si l'on considère l'intervalle entre l'approbation par le Conseil d'administration et la signature du prêt, puis entre la signature du prêt et son entrée en vigueur. Les délais sont plus longs au FIDA que dans les autres IFI, avec de nettes différences d'une région à l'autre. La longueur de l'intervalle qui sépare l'approbation et l'entrée en vigueur s'explique généralement par l'importance des activités de préparation de l'exécution nécessaires avant le lancement du projet proprement dit, ou par le fait que les projets qui sont présentés au Conseil d'administration ne sont pas tout à fait "fin prêts", ce qui veut souvent dire que l'emprunteur n'a pas satisfait aux conditions essentielles ou que le cofinancement ou les arrangements institutionnels n'ont pas été faciles à mettre en place. En règle générale, ces retards sont symptomatiques d'un problème au stade de la conception du projet.

Performance des projets et des programmes (page II - 52)

12. L'analyse de la performance se fonde sur un échantillon de 20 projets sélectionnés de manière aléatoire dans les dix pays retenus. Tous les projets ont été étudiés en appliquant une méthode et des instruments analogues, adaptés en fonction des différences entre les nouveaux projets, qui sont entrés en vigueur au cours de l'année écoulée, et les projets plus anciens ou clos. L'annexe 4 contient une présentation détaillée des constatations, qui sont très proches de celles présentées par OE dans les rapports annuels sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) de 2002 et 2003.

13. **Pertinence:** Pour tous les projets de l'échantillon, on constate une correspondance étroite entre les objectifs et les besoins. Mais le cadre stratégique du FIDA, et dans une moindre mesure les stratégies régionales et nationales, ne comportent pas de filtre suffisamment sélectif. Les guides stratégiques du Fonds sont tellement inclusifs que les motifs pouvant justifier le rejet d'un projet ne sont pas clairement établis. Pour cinq projets réalisés dans trois pays, il n'était pas certain que les projets aient constitué un choix d'investissement judicieux.

14. **Efficacité:** Les deux tiers des projets sont considérés comme satisfaisants mais la moitié d'entre eux connaissent de graves problèmes d'exécution, et ne deviennent efficaces qu'une fois leur conception redéfinie lors de l'établissement du bilan à mi-parcours. Cette efficacité tardive compromet l'efficacité des projets. Il faudrait disposer de la marge de manœuvre et des ressources nécessaires pour procéder aux ajustements à un stade plus précoce de l'exécution. Cette question est étroitement liée à celle de la supervision.

15. **Ciblage:** L'étude sur dossier est parvenue à la conclusion, sur la base des descriptifs de projets, que la qualité du ciblage était efficace, mais il ressort des analyses effectuées dans les pays qu'elle est moins efficace dans la pratique. Les exposés des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) et les descriptifs de projets n'analysent pas assez clairement les critères permettant d'identifier les pauvres, et les consignes d'application de ces critères sont insuffisantes. La fuite des avantages des projets vers les non-pauvres pose un problème, mais ce problème est pour le FIDA l'occasion d'améliorer les moyens dont il dispose pour aider les gouvernements à apporter des services ruraux aux couches les plus pauvres de la société.

16. **Efficience:** Les projets sont rarement soumis à une analyse économique et les indicateurs du rapport coût/efficacité des investissements ne font pas l'objet d'une attention suffisante, en particulier dans le cas des projets pour lesquels la destination finale des investissements n'est pas connue par avance. Près de la moitié des projets du FIDA ne représentent pas un bon usage des ressources investies et seuls 45 pour cent des projets de l'échantillon ont été jugés avoir une efficacité "élevée" ou "substantielle".

17. **Performance des emprunteurs:** Comme il ressort de l'étude sur dossier, l'analyse institutionnelle et surtout les évaluations de la capacité de gestion de projets sont souvent insuffisantes. Une mauvaise gestion des projets est l'un des principaux facteurs qui réduisent l'efficacité de l'exécution au cours des premières années. Il faut mieux préparer les arrangements relatifs à la gestion, et le Fonds doit suivre l'exemple des pays dans lesquels le recours à la mise en concurrence pour le recrutement des équipes de gestion des projets a donné de bons résultats.

18. **Supervision:** Les règles de fonctionnement du FIDA lui imposent de confier la supervision des opérations à des institutions coopérantes (IC). On sait depuis longtemps que cette obligation est un handicap, et elle a été critiquée lors de précédentes évaluations. Les constatations de la présente étude vont dans le même sens. Il ressort de l'évaluation du programme de pays concernant l'Indonésie et des entretiens que les évaluateurs ont eus avec des institutions coopérantes que le FIDA verse moins, par exemple, que ce que la Banque mondiale et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) considèrent être le coût intégral de la supervision. La qualité de la supervision telle qu'estimée lors des visites de pays est nettement inférieure aux estimations d'assurance-qualité applicables au portefeuille de projets intéressant le secteur rural de la Banque mondiale. Les IC ont tendance à privilégier les aspects financiers et fiduciaires au détriment des questions de développement. Ce défaut contribue à repousser le traitement des problèmes de conception jusqu'au bilan à mi-parcours. Il convient que le FIDA fasse preuve de plus d'efficacité dans le contrôle et les interventions qu'il assure au cours de la supervision. La juxtaposition de l'externalisation de la supervision et de la nature individuelle des liens qui existent entre le pays et le chargé de programme de pays (CPP) aboutit à des carences structurelles fondamentales dans la relation entre le siège du FIDA et le terrain.

Programmes de pays et influence sur les politiques (page II - 62)

19. Les COSOP se sont substitués en 1995 aux missions d'identification générale et aux missions spéciales de programmation. Au départ, il s'agissait de documents de stratégie rudimentaires, mais ils ont été étoffés dans l'intention d'articuler des programmes de pays permettant de dégager des synergies entre les projets, mais aussi entre les prêts, les dons et la concertation sur les politiques publiques. Les COSOP ne sont pas encore à la hauteur de ces attentes, mais quelques exemples montrent l'intérêt potentiel de cette démarche. Le plus souvent, il s'avère que le COSOP est dicté par le portefeuille actuel et les projets prévus, l'analyse de l'avantage comparatif du FIDA et de la justification de son engagement dans le pays demeurant insuffisante. Dernièrement, le Département gestion des programmes (PMD) a consacré du temps à leur amélioration qualitative.

20. On trouve des exemples intéressants mais dispersés d'influences sur les politiques dans les projets de l'échantillon réalisés en République-Unie de Tanzanie et au Mozambique, ainsi que dans le portefeuille du FIDA au Bangladesh. Dès le départ, le mandat du FIDA préconisait que les projets et les programmes soient utilisés pour engager un débat politique. Mais le Fonds ne s'est pas doté des capacités suffisantes pour entreprendre une analyse détaillée des politiques afin de mettre le personnel en mesure d'encourager ce type de concertation, pas plus qu'il n'a mis au point un modèle permettant d'influencer les politiques. Même lorsqu'il existe des relations anciennes de qualité entre le Fonds et ses partenaires dans les pays, l'exemple de pays comme l'Égypte ou l'Indonésie montre que le FIDA n'a pas pris part au débat sur les politiques.

21. Les partenaires du FIDA dans d'autres organisations de développement, à l'échelon national et international, font le même constat. Il ressort des entretiens avec le personnel sectoriel et régional de la Banque mondiale, de la Banque asiatique de développement et de la Banque interaméricaine de développement que le FIDA est connu pour le travail qu'il

effectue dans le cadre de ses projets dans des régions rurales difficiles à atteindre ou avec des groupes marginalisés. Ceux qui œuvrent sur le même terrain saluent le Rapport 2001 sur la pauvreté rurale, mais au-delà de cette sphère, le FIDA n'a pas la réputation d'être une source d'idées en matière de politiques ou d'exercer un rôle moteur dans le débat sur les politiques de développement rural et de réduction de la pauvreté rurale. Du fait de sa taille et de ses ressources, le FIDA peut difficilement s'acquitter seul de ses fonctions d'élaboration de politiques, de plaidoyer et d'innovation.

Impact sur la pauvreté rurale (page II - 66)

22. L'évaluation de l'impact du FIDA est un élément central de l'EEI. La tâche n'est pas simple, car l'échantillon contient des projets qui en sont à des stades différents. En dépit de ces difficultés, la méthode retenue tente de prendre ces différences en compte et, lorsque des résultats sont mentionnés, il s'agit de projets achevés ou presque plutôt que de l'échantillon tout entier. Des comparaisons ont également été faites avec les RARI.

23. L'impact est extrêmement variable, ce qui n'est pas surprenant. Les évaluateurs ont rencontré quelques très bons projets, mais sur l'ensemble de l'échantillon, l'impact sur la pauvreté s'est révélé variable. Seuls un peu plus de la moitié des projets sélectionnés avaient eu un impact global satisfaisant sur la pauvreté. En outre, la plupart des composantes de l'impact sont jugées modestes ou négligeables, la probabilité de durabilité chutant fortement à mesure que l'on s'approche de l'achèvement des projets. Cette variation de performance pourrait être acceptable si elle s'accompagnait, pour combattre la pauvreté, d'une approche innovante et d'une prise de risques. Or, en matière d'innovation, les résultats sont médiocres.

24. Les deux projets qui ont obtenu les meilleurs résultats, au Pérou, ont en commun des caractéristiques frappantes: un contenu très riche en innovations; une conception et une gestion souples, capables de s'adapter aux demandes des communautés; des directeurs nationaux déterminés; et enfin le rôle moteur du CPP qui, en l'occurrence, est basé au Pérou. Sur le plan de l'impact, ces atouts se traduisent par une amélioration de la sécurité alimentaire, associée à une progression spectaculaire de l'image que les bénéficiaires se font d'eux-mêmes.

25. Les domaines de compétences traditionnels du FIDA restent solides. Il s'agit de la production agricole et de la sécurité alimentaire auxquelles il faut ajouter certains avantages non négligeables apportés par la construction de routes, les travaux d'irrigation et les services financiers. Les domaines non traditionnels comme la santé et l'éducation représentent une part peu importante du portefeuille; ils n'en obtiennent pas moins un impact raisonnable, et l'approvisionnement en eau à assise communautaire semble particulièrement efficace et apprécié.

26. Dans d'autres domaines, les résultats sont plus mitigés. Moins de la moitié des projets de l'échantillon se sont attaqués aux problèmes difficiles de la conservation et de l'aménagement de l'environnement et, sur ces neuf projets, quatre ont eu un impact satisfaisant. Les interventions visant à promouvoir le capital social et à permettre aux bénéficiaires de faire entendre leur voix semblent apporter des résultats appréciables à court terme, mais lorsque de nouvelles institutions sont créées, leur durabilité est très sujette à caution. Il convient de prévoir un soutien à plus long terme et de formuler des stratégies de retrait bien définies.

27. L'innovation est jugée essentielle à la réalisation du mandat du FIDA. Ce dernier définit l'innovation de façon large et, alors qu'il aspire à être un innovateur, les faits tendent à montrer que ce n'est pas le cas. L'échantillon d'opérations retenu pour l'EEI montre clairement que s'il existe quelques projets hautement innovants (ainsi que d'autres qui

contiennent des éléments innovants), nombreux sont ceux qui ne le sont pas. La contribution du FIDA à la captation, à l'apprentissage, à la promotion et à la reproduction de l'innovation semble également aléatoire et insuffisante compte tenu de la mission qui est la sienne.

28. L'évaluation de la performance des projets révèle des faiblesses: la pertinence est élevée et l'efficacité satisfaisante après les reformulations à mi-parcours, mais les projets manquent de méthodes efficaces de ciblage, et sont freinés par des mécanismes de supervision inefficaces, tandis que leur probabilité de durabilité diminue à mesure qu'ils progressent. Les principaux problèmes qui atténuent l'impact sur la pauvreté rurale sont la performance du portefeuille, l'assurance-qualité et les retards d'exécution, sur lesquels la direction du FIDA devrait résolument se pencher. Ces problèmes tiennent à certains aspects de la gestion et des procédures internes qui sont analysés au chapitre 3.

Performance de l'institution (page II - 81)

29. Le FIDA a, peu après avoir commencé à étudier et à concevoir des projets, mis au point un modèle opérationnel simple mais efficace. Ce modèle, qui s'articulait autour de l'instauration d'une relation personnelle entre le contrôleur de projet d'alors (désormais appelé "chargé de portefeuille de pays") et le pays, est appelé modèle CPP-pays. Il permettait de concevoir des projets parfaitement adaptés aux besoins des pays. Cette approche relativement économique laissait beaucoup d'autonomie aux chargés de portefeuille de pays et faisait appel, pour les compétences techniques, à des consultants et aux organisations partenaires. Cependant, l'évolution des idées concernant l'aide au développement a conduit, au niveau des pays, à l'adoption de programmes et de stratégies sectorielles inspirées par les priorités et stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Cela a été lié à une réorientation des priorités du FIDA, qui a davantage placé l'accent sur l'initiative, l'influence sur les politiques et l'innovation. Ces changements ont contraint à rechercher une approche différente, de nouvelles compétences et de nouvelles façons de travailler. Un important volet de l'EEI a consisté à étudier si le modèle opérationnel du FIDA avait suffisamment évolué pour permettre au Fonds de faire face à ces nouveaux impératifs. Les éléments du modèle opérationnel et leur impact sur la performance de l'institution sont examinés sous l'angle de l'initiative et de la gouvernance, de l'élaboration de politiques et de stratégies, de la gestion des ressources humaines, de la formation de partenariats, des méthodes de gestion, de la gestion des savoirs et de l'apprentissage.

Direction et gouvernance (page II - 89)

30. Le contrôle de l'institution est assuré par le Conseil des gouverneurs et par le Conseil d'administration. Leurs modalités de fonctionnement sont identiques à celles des organes directeurs d'autres institutions financières internationales, avec des sessions périodiques donnant lieu à la publication de procès-verbaux. D'autres mécanismes contribuent à la gouvernance: une politique d'information adoptée en 2000, un Bureau de l'audit interne, une Commission paritaire de recours chargée d'examiner les plaintes du personnel, un Comité de surveillance et la Politique d'évaluation de 2003.

31. L'élaboration de la politique du FIDA est l'affaire du Conseil des gouverneurs et du Conseil d'administration mais, dans la pratique, le principal instrument de direction est l'exercice de reconstitution des ressources du Fonds. Le quatrième du genre, en 1992, a marqué le premier engagement réel des États membres autour de la politique et de la stratégie adoptées par le FIDA. La cinquième reconstitution a intensifié le processus et institué, pour la première fois, un programme de changement contrôlable. La sixième a poussé ce processus encore plus loin, introduisant un nouveau programme important, dont le SAFF, le Système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI), une nouvelle politique d'évaluation et un programme pilote de présence sur le terrain. Le nouveau programme tente d'aligner le FIDA

sur les autres organisations multilatérales mais continue de pâtir de l'ancienne idée selon laquelle le FIDA est une petite organisation hybride axée sur l'innovation et l'expérimentation. Dans la pratique, les orientations des cinquième et sixième reconstitutions ont dominé l'action menée tant par la direction que par le Conseil d'administration.

32. Le Conseil d'administration ne se réunit que trois fois l'an, en sessions de deux jours chacune. C'est bien moins que les institutions financières internationales régionales comparables et que la Banque mondiale, même si l'on tient compte du portefeuille réduit du FIDA. Avec des réunions aussi rares et brèves, l'ordre du jour est très surchargé, avec d'importants volumes de documents, pas toujours disponibles longtemps à l'avance. Ces caractéristiques, jointes à l'expérience limitée qu'ont les Administrateurs du fonctionnement d'une institution financière internationale, à leur manque de formation et à l'absence d'un mandat susceptible de leur fournir des orientations, font que le Conseil d'administration ne remplit pas correctement sa tâche.

33. Les mécanismes en place ne facilitent pas la mise en œuvre, sur la base des résultats, d'un suivi de l'efficacité de l'action de développement car le Conseil manque d'outils et d'orientations. Le Conseil d'administration compte deux sous-comités – d'audit et de l'évaluation. Ni l'un ni l'autre, cependant, n'a élaboré de stratégie globale de qualité du portefeuille et d'amélioration de l'efficacité des efforts de développement. Depuis la mi-2004, le Comité d'audit étudie de façon approfondie le programme de travail du Fonds. En décembre 2004, le Comité de l'évaluation s'est vu confier la tâche d'examiner les procédures d'élaboration de politiques et les auto-évaluations.

Formulation des politiques et des stratégies (page II - 92)

34. Le modèle opérationnel initial, qui était fondé sur un arrangement souple et économique entre le Fonds et les pays, a conduit à une approche hautement personnalisée de la conception des projets. Il subsiste de ce style des vestiges qui ont freiné les tentatives d'adopter de nouvelles politiques régissant les opérations et les procédures internes. De ce fait, l'activité d'élaboration de politiques n'a pas suivi l'évolution du mandat du FIDA et est moins intense que celle d'autres institutions financières internationales. Aux niveaux national et international, les organisations partenaires connaissent mal les politiques et stratégies du Fonds.

35. Le cadre stratégique pour 2002-2006 fournit des orientations claires et le personnel dispose, avec les trois objectifs stratégiques, d'une référence et d'une base de communication communes. Ni ce cadre, cependant, ni les stratégies régionales ne contiennent d'orientations claires permettant de mieux sélectionner les opérations et d'accroître l'efficacité des activités de développement. En fait, leur contenu est très flou, tout comme l'est le traitement du principal groupe cible du FIDA.

36. Le nombre de chargés de portefeuille de pays employés au Département gestion des programmes, constant depuis 1994, est trop faible pour que le FIDA ait pu faire face aux nouvelles exigences. Les CPP sont censés encourager l'initiative au niveau des pays et chez les partenaires, utiliser les connaissances découlant des programmes pour trouver des solutions innovantes et catalyser l'action menée par les partenaires pour développer les interventions prometteuses. Le recours à des consultants chargés d'assumer ces fonctions a souvent été efficace à court terme, mais s'est fait aux dépens de l'apprentissage et du développement institutionnel du Fonds. Il n'a pas été considéré que le développement des compétences des CPP était un aspect essentiel de la mise en valeur des ressources humaines.

Gestion des ressources humaines (page II - 95)

37. Les ressources humaines du FIDA sont la seule source d'initiative, d'action et de résultats. La gestion de ces ressources influe directement sur la performance opérationnelle du Fonds. Les évaluateurs ont étudié cette gestion d'assez près en tenant de nombreuses réunions avec des groupes et des individus (cadres et fonctionnaires) et en réalisant une enquête par sondage à laquelle plus de deux tiers des fonctionnaires ont répondu.

38. À ce jour, les politiques de gestion des ressources humaines ont été conservatrices et fondées sur l'administration. Elles n'ont pas réussi à instiller une culture axée sur les normes, l'obligation redditionnelle et la gestion de la performance. Malgré les limitations apparentes imposées par la contrainte d'un budget à croissance réelle nulle, les exigences découlant des cinquième et sixième reconstitutions des ressources du FIDA ont entraîné une augmentation de 43 pour cent des effectifs du personnel et des consultants entre 1994 et 2003. Dans le même temps, le nombre annuel de prêts est demeuré quasi inchangé, d'où une diminution de l'efficacité opérationnelle du Fonds.

39. Le profil des fonctionnaires et consultants du FIDA présente quelques caractéristiques importantes:

- La représentation des sexes au sein du personnel et des consultants s'est considérablement équilibrée entre 1994 et 2003, avec une augmentation de 50 pour cent de la proportion d'agents de sexe féminin, augmentation observée à tous les niveaux de l'organisation.
- Presque tous les fonctionnaires ayant au moins trois ans de service sont promus, ce qui signifie que de nombreux postes, sinon la majorité d'entre eux, sont reclassés. Il en résulte une inflation des grades qui n'encourage pas, en soi, l'effort professionnel.
- Au cours des cinq à six prochaines années, près de la moitié des cadres de classe P4 et P5 vont partir à la retraite, ce qui va poser un problème de perte de mémoire institutionnelle, mais aussi offrir une occasion de renouvellement du personnel.
- Il est énormément fait appel à des consultants, le ratio fonctionnaires permanents/consultants atteignant 0,92.

40. La culture de l'organisation semble aller à l'encontre de l'ambition affichée par le FIDA d'être une organisation innovante, fondée sur l'apprentissage. L'ample recours à des consultants limite le développement interne du savoir institutionnel. Les sondages révèlent, entre la direction et les autres fonctionnaires, un manque de confiance dû en partie à une communication insuffisante. Par ailleurs, les cadres apparaissent comme peu enclins à prendre des risques.

41. La mauvaise gestion des ressources humaines a été l'un des principaux facteurs qui expliquent la performance variable des projets. Une nouvelle politique en la matière a été approuvée en 2004. Si elle est intégralement appliquée, cette politique résoudra nombre des problèmes rencontrés, mais elle obligera la direction à modifier radicalement et de façon prioritaire la culture de l'organisation.

Partenariats (page II - 99)

42. Pour jouer un rôle de catalyseur, le FIDA doit travailler en partenariat pour à la fois démultiplier l'effet des fonds octroyés et faciliter la reproduction à plus grande échelle des investissements réalisés. Les cinquième et sixième reconstitutions des ressources du Fonds

ont créé un nouvel environnement propice au partenariat, mais leurs orientations, confuses et contradictoires, ont involontairement conduit à utiliser ce terme sans discernement, ne dégagant pas d'objectifs clairs ou de meilleures façons de travailler présentant un intérêt stratégique. Il y a certes des exceptions: la relation avec le Fonds belge de survie, celle qui s'est instaurée avec le Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres, les partenariats conclus avec des organisations non gouvernementales (ONG) par l'entremise de nouveaux réseaux tels que FIDAMERICA et FIDAFRIQUE. Globalement, cependant, le FIDA n'a recueilli aucune indication systématique prouvant que les partenariats accroissent l'impact ou l'efficacité de ses projets. Certaines lacunes existent au niveau des pays, le FIDA n'ayant pas réagi aux mesures prises par d'autres donateurs pour décentraliser leurs activités et n'ayant pas conçu de nouvelles approches du travail en partenariat. Cela prend un relief particulier à la lumière de la Déclaration de Rome (2003) et de la Déclaration de Paris (2005), qui insistent toutes deux sur la nécessité d'instaurer avec les donateurs des partenariats plus efficaces afin d'apporter une aide au développement plus prompte et économiquement plus rationnelle à l'appui de stratégies nationales de développement³.

Processus de gestion (page II - 102)

43. Le personnel et la direction du FIDA ont toujours été prompts à réexaminer les procédures et à entreprendre des changements. Les premières années du Fonds ont vu une évolution constante des pratiques à mesure que le modèle initial de projets de cofinancement mis au point par d'autres institutions financières internationales était remplacé par des modèles lancés par le FIDA et reflétant l'approche que celui-ci avait adoptée. L'un des fondements de cette approche était et demeure la liberté d'action conférée aux CPP, qui contrôlaient la relation avec le gouvernement, la définition des projets, la phase d'étude technique et, pendant la phase d'exécution, les rapports avec l'institution coopérante. Ce modèle est caractérisé par l'EEI comme étant celui d'un "agent autonome". Depuis 1994, il a été mis en œuvre beaucoup d'initiatives de grande ampleur et de processus participatifs d'autocritique qui ont conclu à la nécessité d'entreprendre des réformes. Nombre de ces critiques ont porté sur le cycle des projets, d'autres ont été plus générales. Il y a lieu de noter cependant qu'à la différence de la Banque mondiale, où des changements similaires ont fait suite à une analyse de la performance, aucune des initiatives décrites ici n'a été stimulée par une analyse de l'efficacité de l'action menée à l'appui du développement. L'analyse a porté sur les procédures (efficacité) et non sur la performance (impact). L'impact de ces initiatives sur l'efficacité de l'action de développement menée par le FIDA n'a jamais été évalué.

44. Le modèle opérationnel du FIDA et les contraintes financières ont incité le Fonds à œuvrer pour améliorer le cycle de ses projets. Dans un premier temps, le but a été d'améliorer la qualité et de gérer les coûts; par la suite, on s'est employé à satisfaire aux impératifs de politique générale découlant des cinquième et sixième reconstitutions des ressources du Fonds. Le programme actuel de transformation stratégique introduira des systèmes améliorés de traitement de l'information et de gestion financière. Cependant, les nombreuses initiatives lancées au cours de la décennie écoulée n'ont pas été bien connectées entre elles, ni menées à bien jusqu'à l'obtention de résultats reconnaissables. Cet échec de la direction a rendu le personnel sceptique quant à la différence que peuvent produire de tels changements. L'historique présenté dans l'encadré 11, page 103, décrit une évolution logique d'initiatives répondant à des besoins opérationnels. Or, l'étude sur dossier est parvenue à la conclusion que

³ Les réunions de haut niveau de Rome et de Paris se sont toutes deux tenues en dehors de la période d'évaluation couverte par l'EEI. Aucun examen systématique de la suite donnée par le FIDA à ces deux déclarations n'a donc pu avoir lieu. D'après ce qui a été observé depuis 2003, il semblerait cependant, qu'il y a un décalage entre les engagements pris par le FIDA en matière d'alignement et d'harmonisation, et les changements concrets opérés à court et moyen termes dans les pays et sur le terrain.

le créneau et l'avantage comparatif du FIDA étaient mal définis; que l'innovation est mal utilisée et mal comprise; et que les projets sont conçus avec trop ou trop peu de détail. Malgré tant d'initiatives prises pour améliorer la qualité, le Fonds n'est pas non plus parvenu à instituer un système efficace d'assurance-qualité pour l'analyse de la conception des projets.

45. Il a été admis qu'il fallait modifier le rôle joué par les chargés de programme de pays, mais aucune solution n'a été trouvée; le modèle actuel de CPP autonome reste ainsi une contrainte opérationnelle qui nuit aux projets, aux programmes, à la gestion des savoirs et à l'innovation. Au mieux, ce modèle permet à des chargés de programme entrepreneurs de prospérer. Souvent, il crée un environnement de travail non contesté et sous-administré qui se solde par un système d'assurance-qualité qui ne permet ni d'apporter un soutien technique efficace, ni d'effectuer des analyses ou de définir les responsabilités. Le Fonds n'est donc pas encore parvenu à mettre au point un modèle opérationnel qui réponde à ses problèmes actuels.

Gestion des savoirs et apprentissage (page II - 108)

46. Le savoir a toujours fait partie intégrante de l'actif du FIDA. Le rôle important qu'il joue dans sa mission a pris forme, cependant, dans l'évaluation externe rapide qui a été faite de ses activités en 1994 et qui a rapidement conduit à l'adoption du Plan d'action FIDA V, qui avait pour objectifs de mettre sur pied une institution innovante, fondée sur le savoir, catalysante et prenant la tête du combat mené pour réduire la pauvreté rurale.

47. Vers le milieu des années 90, il a été mis au point un grand nombre d'initiatives concrètes et d'outils souvent comparables à ceux adoptés par d'autres institutions financières internationales et organismes de développement. Le projet de stratégie de gestion des connaissances élaboré par le FIDA n'a cependant jamais été réellement approuvé et la direction n'y a porté qu'un intérêt secondaire. Pour résumer, la culture de l'organisation, caractérisée par une communication médiocre, une aversion pour le risque, le recours limité au travail d'équipe et l'absence de perfectionnement du personnel, n'a pas encouragé l'apprentissage.

48. Dans le rapport de l'étude sur dossier, les évaluateurs ont testé la performance du FIDA par rapport à un modèle de gestion des savoirs consistant à rassembler l'information, à définir sa valeur, à la stocker et à la transmettre aux opérateurs internes et externes. L'une des faiblesses fondamentales du FIDA tient à la collecte des données et à l'auto-évaluation. Le système de suivi et d'évaluation des projets de prêts et de dons a été largement critiqué au sein même du FIDA dans diverses études et une faible priorité est accordée à la recherche d'informations auprès de sources extérieures, cela malgré le grand nombre de "partenariats". Des mécanismes présentant un potentiel, tels les partenariats d'évaluation et les accords conclusifs, ont eu un impact limité et ont même été contre-productifs. Le site web permet désormais de rechercher rapidement, en interne, des informations, ce dont les fonctionnaires font bon usage, en sus de liens informels répondant à leurs besoins personnels. Il existe de nombreux moyens de diffuser l'information, mais les personnes interrogées au sein d'institutions financières internationales et au niveau des pays font état d'un niveau d'information, d'un accès et d'un recours limités à ces moyens. Il n'a été effectué aucune surveillance ni aucun suivi de la communication.

49. De ce fait, les organisations qui collaborent avec le FIDA aux niveaux local et international connaissent peu ses politiques et stratégies et, à l'exception du Rapport 2001 sur la pauvreté rurale, le Fonds est absent de la littérature contemporaine consacrée au développement.

Conclusions (page II - 114)

50. La période étudiée a été une période de changement. Au soutien direct à l'agriculture se sont substituées des mesures d'habilitation plus vastes destinées à favoriser la croissance rurale et il s'est dégagé, au sein de la communauté internationale, un nouveau consensus autour des OMD. Dans ce contexte, le FIDA a élargi son champ d'action. La nécessité de progresser rapidement et de manière substantielle vers la réalisation des OMD confère une grande importance à l'action combinée menée par les organisations internationales de développement pour faciliter la réalisation des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté. Un grand intérêt a été porté à la qualité de l'aide. Dans ce contexte, l'EEI est parvenue à la conclusion que le mandat du FIDA, qui consiste à fournir des moyens supplémentaires pour améliorer le bien-être des ruraux pauvres, demeure fondamental. Il existe cependant un risque que le programme du FIDA soit devenu trop large et trop distant. Des faiblesses sont apparues dans sa gestion et dans son exécution. Le Fonds doit se concentrer sur ce qui le distingue en tant qu'innovateur, qualité dans laquelle réside son avantage comparatif potentiel.

51. **Allocation des ressources et performance du portefeuille.** Les évaluateurs ont conclu que le portefeuille de projets du FIDA était généralement axé sur les pauvres mais que l'allocation des ressources se faisait trop souvent au coup par coup et ne tenait pas pleinement compte des besoins régionaux et nationaux ou de la performance des emprunteurs. L'introduction du système d'allocation fondé sur la performance devrait aider le Fonds à être plus systématique dans ses choix. Le FIDA étant une petite organisation, cependant, on ne peut que craindre une contraction du volume des allocations attribuées aux pays les moins performants sur le plan politique et institutionnel (que l'on appelle souvent les états fragiles); or, dans ces pays, le risque de conflit ou d'insécurité est parfois plus élevé qu'ailleurs, de même que le besoin d'un soutien de longue haleine. L'effet du SAFFP sur les perspectives du travail du FIDA dans ces domaines reste à définir.

52. L'évaluation de la performance du portefeuille est compliquée par le fait qu'il est difficile de comparer le FIDA à des organisations qui appliquent des méthodes de mesure et de travail différentes. D'après les données disponibles, il semble que la performance du portefeuille de FIDA soit actuellement comparable à celle d'autres institutions du même type, mais ce jugement est gêné par le recours limité qui est fait à l'auto-évaluation et par l'absence d'analyse systématique dans le cadre de l'actuel programme d'assurance-qualité.

53. **Performance des projets et des programmes.** Les projets et programmes correspondent fidèlement aux priorités de développement des pays et aux stratégies du FIDA, mais ce critère n'a pas grande valeur car ni le cadre stratégique, ni les stratégies de pays n'offrent un filtre efficace pour le choix des projets. Les COSOP sont, le plus souvent, des amalgames d'idées qui créent peu de synergies entre les projets ou les instruments. Seuls les plus récents commencent à étudier les domaines dans lesquels le FIDA serait le mieux à même d'apporter une valeur ajoutée. Les projets et programmes n'ont qu'une influence minimale sur les politiques.

54. Les données relatives à l'efficacité et au ciblage font apparaître, dans le processus de conception, des faiblesses déjà soulignées dans le rapport de l'étude sur dossier. De nombreux projets rencontrent des problèmes d'exécution qui ne sont pas tous imputables au FIDA mais qui sont, dans une importante proportion, liés à une gestion défailante découlant d'une mauvaise conception au niveau de l'institution.

55. La majorité des projets atteignent leurs objectifs, mais le lien de causalité entre ces objectifs et l'impact sur la pauvreté est souvent obscur et excessivement ambitieux. La structure de résultats à la base du cadre logique n'a pas été adoptée par le FIDA, ce qui se traduit par de nombreux exemples de contradictions dans les textes, d'objectifs mal définis et

d'indicateurs inappropriés ou inutilisables. Les projets doivent souvent être reformulés, ce qui traduit une mauvaise qualité au départ, une insuffisance de l'analyse économique et institutionnelle et l'existence de problèmes de gestion et de supervision. Enfin, l'efficacité est rarement évaluée à la lumière d'une analyse économique et seuls la moitié des projets du FIDA peuvent être considérés comme représentant une bonne utilisation des ressources.

56. Les projets et programmes n'ont qu'une **influence** minime **sur les politiques**. Il y a certes d'importants exemples de projets ayant eu une influence sur la formulation des politiques, mais cette influence s'exerce le plus souvent dans le vide, ce qui réduit la probabilité à la fois d'un engagement stratégique élargi et d'une institutionnalisation à plus long terme.

57. **Impact sur le développement.** Quelques projets performants ont, grâce à des approches communautaires novatrices, beaucoup amélioré la sécurité alimentaire des ménages et l'autonomisation collective. Sur l'échantillon de projets étudiés, cependant, la moitié seulement a produit un impact plus que modeste. Il faudrait faire bien davantage pour contribuer durablement à la réalisation des OMD. La probabilité que soient obtenus des résultats durables est globalement faible.

58. L'innovation est la raison d'être du FIDA, mais les données révèlent d'importantes lacunes dans l'approche du Fonds. Il apparaît un manque de clarté dans la pratique opérationnelle, une tendance à la considérer comme une fin plutôt que comme un moyen et un manque d'attention, dans les objectifs des projets, pour l'innovation et pour la reproductibilité.

59. **Performance de l'institution.** Les évaluateurs ont recensé plusieurs points faibles dans la performance du Fonds. L'une des principales raisons de cette faiblesse est que le modèle opérationnel initial n'a pas évolué pour répondre aux exigences actuelles et ne produit pas, actuellement, le type d'action catalysante auquel le Fonds aspire. Le problème tient à la poursuite de l'utilisation du modèle opérationnel CPP-pays. La performance du Fonds a également pâti de problèmes touchant d'autres éléments du modèle opérationnel examiné aux paragraphes 30 à 49. La nécessité d'un changement a été admise et il s'est mis en œuvre, ces dix dernières années, un processus quasi-continu d'adaptation à l'évolution des besoins. Les changements opérés, cependant, n'ont été ni assez approfondis ni assez poussés et ont été freinés par une culture qui prend racine dans le rôle d'organisme de financement complémentaire que le Fonds jouait initialement.

60. **Gouvernance.** Les mécanismes en place répondent aux besoins fondamentaux de l'organisation, mais un ordre du jour surchargé et la brièveté des sessions ont limité l'aptitude du Conseil d'administration à améliorer la performance du Fonds pour ce qui est de son activité de développement. En améliorant le fonctionnement du Conseil, notamment les procédures d'assurance-qualité et la gestion de la performance au niveau interne, on pourrait définir des orientations stratégiques plus précises et mettre en œuvre un contrôle plus rigoureux.

61. **Élaboration de politiques.** Le FIDA compte relativement peu de politiques opérationnelles ou sectorielles et peu de politiques régissant les processus et procédures internes. L'activité d'élaboration de politiques est moins développée que dans d'autres institutions financières internationales et n'a pas progressé aussi rapidement que le programme stratégique du FIDA. Aux niveaux national et international, les organisations partenaires connaissent mal les politiques et stratégies du Fonds. On note cependant, depuis peu, des tentatives prometteuses de combler ce "déficit". S'agissant de l'action menée pour influencer les politiques, il n'a pas été tenu compte de ses incidences sur le développement des qualifications et sur l'organisation et l'administration du travail des CPP.

62. Les politiques de gestion des **ressources humaines** ont été très conservatrices et axées uniquement sur le personnel permanent, malgré l'importante proportion d'employés temporaires et de consultants. La culture d'entreprise n'a pas porté à l'innovation, n'a pas encouragé la confiance entre la direction et le reste du personnel et s'est soldée par une mauvaise communication verticale et horizontale. La nouvelle politique comporte les éléments nécessaires au changement, mais va exiger un énorme engagement et beaucoup de dynamisme pour produire des résultats.

63. Pour pouvoir mener son action catalysante, le Fonds doit impérativement conclure des **partenariats**. La démarche actuelle, cependant, s'est soldée par une prolifération d'arrangements lâches, dépourvus de pertinence stratégique et ne comportant ni objectifs ni indicateurs de suivi de la performance.

64. **Processus de gestion.** La nécessité d'un changement a été admise et s'est traduite par une série d'initiatives prises au cours de la période d'évaluation. Ces initiatives ont été animées davantage par la recherche de l'efficacité que par la nécessité d'améliorer l'impact. La structure de gestion horizontale, caractérisée par la recherche de consensus, a entravé la définition d'orientations stratégiques et freiné la mise en œuvre de programmes de changement. Le rôle et la structure des chargés de programme de pays et des divisions régionales sont restés largement inchangés et n'ont pas suivi l'évolution de l'action menée par le Fonds. Avec aussi peu d'éléments démontrant l'intérêt d'un changement, le personnel est, dans l'ensemble, sceptique quant à l'efficacité de ce changement, bien que les initiatives les plus récentes aient été mises en œuvre avec davantage d'efficacité.

65. L'**apprentissage** et le **savoir** jouent un rôle déterminant dans l'action que mène le Fonds. Des efforts ont été entrepris pour améliorer la gestion des connaissances, mais ils ont été sapés par les faiblesses de la culture d'organisation. Des initiatives récentes, en particulier la mise en œuvre d'une politique d'information et la tenue d'un site web, ont produit un effet appréciable, mais il existe un important problème de communication, les organisations partenaires connaissant mal, tant au niveau des pays qu'au plan international, les politiques et stratégies du FIDA. Les capacités d'apprentissage du FIDA sont limitées par sa taille, ses ressources et le recours généralisé à des consultants.

Incidences pour le Fonds

66. Le FIDA se trouve à moment décisif de son histoire. Le niveau de performance qui ressort de la présente évaluation montre que le Fonds a clairement un rôle utile innovant et distinctif à jouer mais qu'il doit obtenir de meilleurs résultats, plus innovants et plus nettement axés sur les pauvres vivant dans des régions isolées, faute de quoi les États membres vont inévitablement se demander s'il est rationnel de continuer à octroyer des prêts et dons par l'entremise du Fonds. Le choix est clair. La direction peut continuer d'introduire des réformes isolées et de réagir au coup par coup. Elle peut aussi, comme le recommande l'EEI, entreprendre des améliorations plus fondamentales pour revitaliser le Fonds et emprunter une nouvelle voie. Les recommandations ci-après ont collectivement pour objet de faciliter ce changement. Enfin, la période qui suivra la septième reconstitution des ressources du Fonds devra être une claire occasion de produire des résultats et de les évaluer avant la reconstitution suivante.

Recommandations (page II - 120)

67. Pour l'avenir, il faudra poursuivre les changements que le FIDA a engagés ces dernières années. La difficulté est de définir et de mettre en œuvre un programme qui réussisse là où les précédentes tentatives ont échoué. La direction est certes investie de la responsabilité opérationnelle et stratégique, mais le Conseil d'administration doit donner des orientations et

autoriser un environnement favorable au changement. Les recommandations se subdivisent en six rubriques:

a) Gérer le changement

68. La tâche la plus difficile est de présenter un plan de changement qui soit crédible malgré les échecs passés et qui convainque à la fois le Conseil d'administration et le personnel. L'échelle et l'importance des changements qui touchent la politique des ressources humaines, l'introduction de nouvelles modalités de fonctionnement et les pressions appelant à des améliorations mesurables de l'efficacité en matière de développement, d'ici à la huitième reconstitution des ressources, constituent des enjeux considérables pour le FIDA qui seraient laissés au hasard. Dans ces conditions, les théories de la gestion préconisent d'adopter une démarche plus autoritaire. L'EEI recommande donc, à titre prioritaire, de charger une personne relevant uniquement du Président et dotée de vastes pouvoirs exécutifs de fixer des objectifs de performance et de mener à bien le changement pour revitaliser le Fonds.

b) S'attaquer aux causes de la faiblesse de l'impact

69. Les évaluateurs ont conclu qu'il fallait améliorer l'impact sur le développement des projets et programmes de pays du FIDA. Il faut radicalement améliorer le système existant d'assurance-qualité afin d'étudier au moyen d'une analyse transparente de nouveaux concepts et des éléments du cycle des projets tels que la supervision et les bilans à mi-parcours, en les reliant à la responsabilité du personnel et à la gestion de la performance des ressources humaines. Comme exemple de mesures efficaces prises dans d'autres organisations, on citera l'étude, au niveau du portefeuille, de thèmes clés tels que les méthodes de ciblage des pauvres, l'égalité entre hommes et femmes, l'auto-évaluation des projets, l'élaboration de politiques internes et opérationnelles et l'élaboration de lignes directrices concernant les bonnes pratiques.

c) Élaborer un nouveau modèle opérationnel

70. L'adoption d'un nouveau modèle opérationnel est rendue nécessaire à la fois par l'expansion du champ d'action du Fonds et par l'évolution des méthodes de planification et d'organisation des activités de développement au niveau des pays. Les recommandations visent à accorder davantage de souplesse à la direction et à supprimer des contraintes héritées du passé qui n'ont plus lieu d'être. Il faudrait notamment:

- repenser le modèle de CPP autonome;
- effectuer une budgétisation à base zéro pour réévaluer les besoins de l'ensemble du FIDA et réaffecter les économies réalisées grâce au Programme de transformation stratégique et les fonds actuellement utilisés pour les consultants et la supervision à de nouveaux postes permanents et à une nouvelle structure englobant les CPP, les divisions régionales et le soutien technique fourni par le Département gestion des programmes;
- utiliser le SAFP pour mieux sélectionner et différencier les services au sein des pays;
- mettre en œuvre la nouvelle politique en matière de ressources humaines;
- élaborer pour influencer les politiques aux niveaux national et international une stratégie liée à un processus revitalisé de gestion des savoirs et poursuivre les efforts louables entrepris dernièrement pour améliorer la communication;

- rechercher les moyens de réformer ou de remplacer le modèle CSO/TRC/EEP pour permettre une critique constructive plus directe des nouvelles politiques et des nouveaux programmes et projets;
- supprimer les restrictions imposées depuis longtemps au Fonds en matière de supervision des projets;
- détacher un plus grand nombre de CPP, surtout dans le cas de programmes de pays de grande envergure ou de programmes hautement innovants ou entrepris dans un environnement difficile.

d) Adopter des méthodes plus habiles pour encourager les compétences et l'apprentissage

71. Pour accéder et contribuer aux idées qui se dégagent sur le plan des politiques, aider à recenser les innovations, aider à améliorer les possibilités d'expansion et d'application des enseignements tirés de la recherche appliquée, et aider à enrichir la base de savoirs pour pouvoir défendre la cause des ruraux pauvres, le Fonds devrait conclure un partenariat stratégique à long terme avec un organisme de recherche de réputation mondiale spécialisé dans l'analyse des politiques. Il a une dimension trop modeste pour pouvoir, seul, s'acquitter efficacement de ces tâches. Cette relation serait un véritable partenariat, l'entité commune pouvant innover et prendre des risques. Elle permettrait au FIDA de mieux comprendre, y compris d'un point de vue technique, les questions de politique générale en exploitant les données empiriques tirées de ses projets.

72. Pour aider le Fonds à répondre aux nouvelles exigences de supervision technique et d'assurance-qualité et permettre aux CPP de consacrer plus de temps à des activités plus techniques, nous lui recommandons de cesser de travailler avec des consultants individuels et de faire appel à des organisations commerciales ou à but non lucratif pour gérer des tâches opérationnelles telles que certains aspects du programme de dons, les études de portefeuille, l'assurance-qualité et la supervision technique au niveau des pays, cela afin de recueillir des données d'expérience qui puissent servir de base à l'élaboration de politiques qui seraient ensuite largement diffusées. Cela permettrait d'adopter de nouvelles méthodes d'assurance-qualité, de remédier aux faiblesses du processus d'apprentissage interne, de soutenir le nouveau modèle opérationnel et d'améliorer l'obligation redditionnelle.

73. Le suivi et l'évaluation des projets restent médiocres et devront être revitalisés, tout en étudiant de façon approfondie certaines innovations lors de l'exécution d'un petit échantillon de projets considérés comme ayant un fort potentiel didactique.

74. À un niveau de détail supérieur, le Fonds devrait soutenir les réformes engagées dans le cadre de la politique de gestion des ressources humaines et améliorer la visibilité du travail accompli par chaque membre du personnel.

e) Clarifier le créneau stratégique du FIDA; réaffirmer la complémentarité de son rôle

75. Le FIDA doit clarifier son rôle, qui est principalement d'être un innovateur sur les plans politique, institutionnel et opérationnel plutôt qu'un fournisseur de projets relativement classiques reflétant étroitement les approches d'organismes de développement plus importants. L'avantage comparatif du FIDA n'est pas de concurrencer les autres institutions financières internationales mais de produire des idées et méthodes innovantes mais éprouvées pouvant être reproduites au niveau national par d'autres entités disposant de ressources plus importantes.

76. Il ressort clairement des données de l'évaluation que le Fonds doit mieux clarifier ce rôle et simultanément accroître sa sélectivité aux niveaux national et sectoriel. Une approche plus systématique comprendrait certains éléments clés: premièrement, la création d'un lien avec un système de gestion des savoirs permettant de recenser et de diffuser les enseignements tirés des activités du FIDA et d'autres sources; deuxièmement, la prise en compte, dans la conception des projets, de l'innovation en tant qu'objectif assorti de mécanismes favorisant la souplesse, la prise de risques et l'évaluation; troisièmement, enfin, la recherche, au début de la mise en œuvre des projets, de partenaires potentiels d'expansion pouvant faciliter l'appropriation des projets et l'apprentissage en commun. La nouvelle Initiative pour promouvoir et internaliser l'innovation aidera à contribuer au développement des capacités. Dans le cadre de cette approche, il faudrait prendre davantage de risques en veillant à tirer des enseignements des résultats obtenus et à diffuser ces derniers. Il faudrait pour cela pratiquer une gestion plus avisée des partenariats conclus avec des organisations gouvernementales et non gouvernementales et utiliser les dons de façon stratégique lorsque les risques sont importants.

f) Donner des orientations pour améliorer l'efficacité des actions de développement

77. Les propositions de réforme avancées ces dernières années confirment la volonté d'agir du Conseil, mais les limites qui caractérisent l'organisation, les réunions et le choix des instruments ont freiné tout progrès réel. Pour ce qui est de l'organisation, le Conseil devrait se doter d'un mécanisme lui permettant de surveiller plus efficacement les programmes de travail et les budgets ainsi que l'efficacité de l'action menée en faveur du développement, même s'il est vrai que l'on a maintenant modifié le champ d'action des comités d'audit et de l'évaluation. Il faudrait que les Administrateurs aient au moins un mandat définissant clairement leur rôle. Il faudrait revitaliser les systèmes de gestion utilisés pour analyser le portefeuille et les procédures connexes afin de fournir aux Administrateurs un tableau analytique des opérations et non une description isolée de certains pays et projets.

Chapitre 1. L'évaluation et son contexte

Objet de l'Évaluation externe indépendante

1.1 Au cours de ses débats, la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA a approuvé la proposition de faire procéder à une Évaluation externe indépendante du FIDA. Le Conseil des gouverneurs a décidé que cette évaluation devrait être planifiée et commencée en 2003 de manière à être achevée en 2004, à temps pour que le Conseil d'administration puisse examiner à fond le rapport y relatif avant de lui communiquer sa recommandation en vue de la Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA.

1.2 Les objectifs de l'évaluation sont énoncés à la section II de son mandat:

“Le principal objectif de l'EEI est de déterminer la contribution du FIDA à la réduction de la pauvreté rurale, les résultats et l'impact qu'il a obtenus dans ce domaine et la pertinence de sa mission et de ses objectifs par rapport aux objectifs internationaux de développement et aux stratégies nationales de développement des pays auxquels il prête. L'évaluation devrait en outre déterminer ce que le FIDA a appris de son expérience et montrer en quoi ses politiques et opérations ont évolué en fonction des enseignements tirés de l'expérience; enfin, elle devrait contenir des recommandations au sujet des orientations générales que le FIDA devrait adopter et des mesures supplémentaires qu'il devrait prendre pour améliorer sa performance future⁴”.

1.3 Cet objectif intègre trois éléments:

- résultats en matière de développement et impact sur la réduction de la pauvreté rurale;
- processus d'apprentissage et exécution des politiques et opérations;
- recommandations sur l'action à mener pour améliorer la performance future.

1.4 Le présent document est le rapport final. Il rassemble les conclusions d'un vaste ensemble de travaux comprenant un rapport initial, un rapport d'étude sur dossier, dix documents de travail émanant de pays où ont été étudiés des projets choisis au hasard, et deux documents de référence supplémentaires traitant de la gouvernance et de la gestion des ressources humaines au FIDA. La direction du Fonds s'est prononcée sur tous les documents intermédiaires, y compris les documents de travail portant sur les pays et les documents de référence. Toutes les erreurs factuelles signalées ont été corrigées.

1.5 Le rapport se subdivise en quatre chapitres. Le présent chapitre décrit le contexte et plante le décor de l'évaluation en analysant l'évolution du mandat du FIDA. Le chapitre 2 présente les observations relatives au portefeuille de projets du FIDA (performance des opérations en cours d'exécution, impact sur la pauvreté rurale et influence sur l'élaboration des politiques), regroupées sous quatre rubriques: tendances de l'allocation des ressources; tendances et performance du portefeuille; performance des projets et des programmes; impact sur la pauvreté rurale. Le chapitre 3 est consacré aux procédures de gestion du Fonds, et examine le lien entre efficacité organisationnelle et impact sur le développement. Le chapitre 4 fait le point des observations, tire des conclusions et émet des recommandations visant à améliorer le fonctionnement du Fonds. Le texte est étayé par quatre annexes. L'annexe 1 contient une bibliographie. L'annexe 2 énumère les personnes qui ont été interrogées au cours de l'étude (à l'exclusion de celles interrogées lors des visites de pays, qui sont mentionnées dans les documents de travail correspondants). L'annexe 3 présente l'échantillon, la méthode et les instruments utilisés pour l'évaluation. L'annexe 4 contient une

⁴ FIDA (2003) *Évaluation externe indépendante du FIDA, Mandat*, par. 3. Rome.

synthèse des visites effectuées dans les pays. Le présent rapport étant lui-même issu de travaux précédents, ceux-ci sont fréquemment cités tout au long du texte. Pour simplifier la présentation, ils sont désignés par les abréviations suivantes: RI pour rapport initial, RED pour rapport d'étude sur dossier, et DTP suivi du nom du pays pour les documents de travail relatifs aux pays.

Cadre et méthodes d'évaluation

1.6 Le cadre de l'évaluation présenté dans le rapport initial reprenait la structure des objectifs fixés dans le mandat initial du FIDA, puis modifiés ou réinterprétés au fil des politiques menées ultérieurement. Ce cadre est reproduit dans le tableau 1.

Tableau 1: Cadre d'évaluation

Cadre d'évaluation	Objectifs initiaux et ultérieurs du FIDA
1 Résultats en matière de développement et impact sur la réduction de la pauvreté rurale	
1.1 Influence exercée sur les politiques par voie de concertation et de sensibilisation	<ul style="list-style-type: none"> • renforcer les politiques ^{a,c} • renforcer les institutions ^a
1.2 Impact des prêts et des dons d'assistance technique (DAT) sur l'exécution des projets	<ul style="list-style-type: none"> • améliorer ou développer les systèmes de production alimentaire dans les plus pauvres des pays à déficit alimentaire ^a • améliorer le niveau nutritionnel des populations les plus pauvres ^a • renforcer les capacités des ruraux pauvres et de leurs organisations ^d • rendre plus équitable l'accès aux ressources naturelles productives et à la technologie ^d • accroître l'accès des pauvres aux actifs financiers et aux marchés ^d
2 Efficacité des politiques et des opérations	
2.1 Affectation des ressources	<ul style="list-style-type: none"> • allouer les fonds sur la base de critères économiques et sociaux objectifs: besoins des pays à faible revenu et répartition géographique équitable ^b • renforcer l'effet catalyseur ^c
2.2 Élaboration et mise en œuvre de politiques et de stratégies	<ul style="list-style-type: none"> • jouer un rôle moteur dans la lutte contre la pauvreté rurale ^c
2.3 Partenariats	<ul style="list-style-type: none"> • former des partenariats nationaux et des coalitions régionales et internationales ^{c,e,f}
2.4 Gestion du cycle de projet	<ul style="list-style-type: none"> • concevoir et mettre en œuvre des programmes innovants, d'un bon rapport coût-efficacité et reproductibles ^{c,e}
2.5 Gestion des connaissances	<ul style="list-style-type: none"> • gérer l'innovation, l'apprentissage, l'influence et l'expansion des activités ^c
2.6 Gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • être une institution stimulante, dotée d'un personnel hautement motivé, qualifié et efficace ^c

Sources: ^a: Mandat du FIDA, article 2; ^b: Mandat du FIDA, article 7; ^c: Cadre stratégique du FIDA, 1998-2000; ^d: Cadre stratégique 2002-2006; ^e: Consultation sur la cinquième reconstitution; ^f: Consultation sur la sixième reconstitution.

1.7 Le *cadre* d'évaluation définit la structure des problèmes à examiner, au regard des objectifs que sont l'impact sur le développement et la performance du Fonds. Les critères d'évaluation sont génériques et suivent les lignes directrices du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE): impact, pertinence, efficacité, efficience et durabilité. Ils sont décrits à l'annexe 3,

par. 4.23. On s'est servi du cadre et des critères d'évaluation pour établir des séries de questions et définir le contenu des enquêtes; voir à cet égard le rapport initial (tableau 7, pages 23 à 32).

1.8 Suite à la phase de conception, l'évaluation a donné lieu à deux phases de collecte de données: une étude sur dossier réalisée par quelques membres de l'équipe basés à Rome, suivie de visites effectuées dans un échantillon de dix pays pour étudier, au total, vingt projets choisis au hasard. La procédure d'échantillonnage, les méthodes et les instruments d'évaluation sont tous décrits en détail à l'annexe 3. Dans tous les domaines d'étude, on s'est efforcé de rassembler des données primaires et secondaires provenant de sources diverses (documents, interviews, bases de données) pour pouvoir recouper les résultats⁵. On a interrogé, individuellement ou en petits groupes, un nombre important de fonctionnaires du FIDA (un quart environ), et plus de 350 membres du personnel – sur quelque 450 personnes – ont rempli le questionnaire en ligne du service des ressources humaines.

1.9 La méthode utilisée a deux grandes particularités: l'échantillonnage aléatoire des pays et des projets et l'utilisation de classements ordinaux pour exprimer les jugements de valeur⁶. Ces deux techniques ont leurs avantages et leurs inconvénients. L'échantillon aléatoire tiré de l'ensemble des projets approuvés entre 1994 et 2003 a réuni des projets d'âges variables: cinq se situaient à un stade initial d'exécution, cinq à un stade intermédiaire, quatre à un stade avancé ou terminal, et six étaient achevés. Or, cet étalement nuit de plusieurs façons à l'évaluation. Il est difficile de prédire l'impact et la durabilité d'un projet pendant ses premières années d'exécution, quand on sait que les projets du FIDA font souvent l'objet d'un réexamen approfondi et de certains réaménagements à mi-parcours et que leur progression peut donc être très variable en début et en fin d'exécution.

1.10 Si l'on en croit l'expérience d'autres organisations de développement, les prévisions d'impact et de durabilité sont plus favorables au départ et ont tendance à se dégrader avec le temps. Un échantillon de projets achevés aurait donc donné des indications plus fiables en termes d'impact et de durabilité. Cela dit, étant donné la durée relativement longue des projets du FIDA, des projets achevés n'auraient pas pu tenir compte des changements survenus dans les procédures et les politiques du Fonds, puisqu'ils auraient été conçus auparavant, vers le début de la période d'évaluation. Globalement, on a estimé que les projets plus récents présentaient plus d'avantages que les plus anciens, et l'on a donc pris soin de les distinguer les uns des autres dans l'analyse. On a également présenté les conclusions d'autres évaluations de projets achevés réalisées par le Bureau de l'évaluation.

1.11 Pour réaliser des classements, il faut pouvoir émettre un jugement, et les jugements doivent être cohérents si l'on veut que les résultats soient fiables. L'annexe 3 (par. 4.21 à 4.26) décrit dans le détail la façon dont l'équipe d'évaluation a procédé, en s'aidant de procédures écrites et en recourant à des examens collectifs, pour produire un ensemble de conclusions aussi solides et incontestables que pratiques. Les évaluateurs ont également suivi de très près la méthode utilisée par le Bureau de l'évaluation, afin qu'il soit possible d'effectuer des comparaisons avec le rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI).

⁵ Voir à ce sujet l'annexe 3, par. 4.2.

⁶ Le recours à l'échantillonnage aléatoire a été expressément prescrit par le Conseil d'administration du FIDA.

Le développement rural dans un monde en mutation

1.12 **Le problème qui a justifié la création du FIDA demeure.** On estime en effet à 1,1 milliard le nombre de personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté, c'est-à-dire avec moins de 1 dollar par jour (en pouvoir d'achat de 1993). Ce chiffre marque certes une diminution par rapport à celui de 1,24 milliard enregistré en 1990, mais il n'en représente pas moins plus d'un cinquième de la population mondiale⁷. Dans son Rapport 2001 sur la pauvreté rurale⁸, le FIDA estimait que les trois quarts des personnes extrêmement pauvres vivaient en zone rurale. Bien que ce chiffre soit appelé à diminuer dans le temps avec l'urbanisation, il n'en restera probablement pas moins de 60 pour cent encore en 2025, d'après les prévisions. Parmi les plus pauvres, le Chronic Poverty Report⁹ estime qu'entre 300 et 420 millions de personnes sont *chroniquement pauvres*, c'est-à-dire installées durablement dans la pauvreté, même si elles sont économiquement actives, et incapables de s'en affranchir du fait de leurs conditions d'emploi, de leur manque d'accès aux actifs productifs ou d'obstacles sociaux. D'après le rapport préliminaire du Projet objectifs du Millénaire de l'ONU, l'OMD1 ne pourra pas être atteint si l'on ne réduit pas rapidement la pauvreté dans les zones rurales¹⁰.

1.13 Tandis que la pauvreté persiste dans nombre de pays et de régions, le contexte global du développement agricole et rural a connu, ces dernières décennies, des changements sans précédents¹¹. Les gains de productivité de la révolution verte, facteurs essentiels de la réduction de la pauvreté rurale depuis les années 60, se sont estompés. En Afrique, non seulement la production céréalière a crû plus lentement que la population, mais cette croissance a été due, pour l'essentiel, davantage à l'accroissement des superficies cultivées qu'à l'amélioration de la productivité¹². Dans une grande partie de ce continent, les bienfaits potentiels de la transition démographique sont aujourd'hui compromis par l'épidémie de VIH/sida. Pour ce qui est des denrées tropicales, l'augmentation plus rapide de la production que de la demande a fait tomber les prix aux niveaux les plus faibles jamais enregistrés¹³. La nature de l'espace rural est également modifiée par le développement des marchés mondiaux, par le progrès technique et par la réduction croissante de la contribution de l'agriculture aux PIB nationaux.

1.14 Dans le contexte élargi de l'aide au développement, le soutien direct au développement agricole a été remplacé par un modèle de développement rural fondé sur le rôle moteur que jouent l'infrastructure et l'offre de services sociaux en milieu rural. Plus récemment, l'adoption de la stratégie pour la réduction de la pauvreté dans le cadre de l'Initiative PPTE et le consensus international qui s'est dégagé autour des objectifs du Millénaire pour le développement ont, comme jamais auparavant, focalisé l'attention sur l'objectif prioritaire de réduction de la pauvreté et sur la nécessité, pour les gouvernements et les donateurs internationaux, d'adopter une démarche multisectorielle pour réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2015. De fortes pressions s'exercent de ce fait sur les donateurs pour qu'ils alignent et harmonisent leur façon de travailler à l'appui des stratégies de réduction de la pauvreté mises en œuvre au niveau des pays.

⁷ Site web PovertyNet du Groupe de la Banque mondiale.

⁸ FIDA (2001) *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale. Comment mettre fin à la pauvreté rurale*. OUP, Oxford.

⁹ Chronic Poverty Research Centre (2004) *The Chronic Poverty Report 2004-2005*.

¹⁰ Rapport d'étape de l'Équipe 1 du Projet Objectifs du Millénaire sur la pauvreté et le développement économique. Février 2004. www.unmillenniumproject.org/documents.

¹¹ Ashley, C. et Maxwell, S. (2001) *Rethinking rural development*, Development Policy Review, Volume 19.

¹² Voir, notamment, Dorward *et al* (2004), A Policy Agenda for pro-poor agricultural growth, *World Development* vol. 32 issue 1, janvier 2004.

¹³ Voir, notamment, Peter Robbins (2003) *Stolen Fruit: The Tropical Commodities Disaster*, Zed Books.

Évolution du mandat du FIDA

1.15 Le Fonds a été créé en 1976 pour promouvoir et financer des projets visant à améliorer la sécurité alimentaire, l'existence et le bien-être des ruraux pauvres, notamment des populations rurales les plus pauvres dans les plus pauvres des pays à déficit alimentaire¹⁴. À l'époque, il s'agissait d'un concept institutionnel original, le Fonds étant la seule institution financière internationale à avoir pour mandat de centrer ses activités exclusivement sur le secteur rural, et à financer des projets conçus, mis en œuvre et supervisés par d'autres. L'idée était qu'un tel mandat focaliserait l'action des gouvernements bénéficiaires et de la communauté internationale sur les vastes problèmes rencontrés par les zones rurales, et créerait en même temps un moyen simple et rationnel d'orienter des fonds supplémentaires vers le système d'aide au développement.

1.16 Assez rapidement, cependant, il est apparu que les projets conçus par d'autres ne se concentraient pas suffisamment sur les besoins des ruraux pauvres, notamment des plus pauvres. Le Fonds a donc entrepris de participer plus activement à la définition et à la conception de ses propres projets. D'une institution purement financière, il s'est aussi progressivement mué en une institution de développement dotée de moyens d'action – prêts, dons et concertation – et d'un mandat élargi. Cette évolution a culminé par l'adoption, dans le milieu des années 90, d'un nouvel objectif consistant à *“prendre l'initiative de l'action menée dans le monde pour aider les plus pauvres de la planète”* en jouant un rôle catalyseur et en fondant l'action sur les connaissances et sur la conception et la mise en œuvre de programmes innovants, d'un bon rapport coût-efficacité, reproductibles et à même d'avoir un effet durable (encadré 1).

¹⁴ “... le Fonds fournit des moyens financiers, principalement pour des projets et programmes visant expressément à créer, développer ou améliorer des systèmes de production alimentaire ..., compte tenu de la nécessité d'accroître cette production dans les plus pauvres des pays à déficit alimentaire ... et de l'importance d'améliorer le niveau nutritionnel et les conditions de vie des populations les plus pauvres des pays en développement”, Article 2 de *l'Accord portant création du Fonds international de développement agricole*.

Encadré 1: L'évolution des objectifs stratégiques du FIDA

Le mandat du FIDA est exposé dans l'Accord portant création du Fonds. Aux termes de l'article 2, "l'objectif du Fonds est de mobiliser et de fournir à des conditions de faveur des ressources financières supplémentaires pour le développement agricole des États membres en développement. En vue de cet objectif, le Fonds fournit des moyens financiers, principalement pour des projets et programmes visant expressément à créer, développer ou améliorer des systèmes de production alimentaire..." L'article 7, quant à lui, place l'accent sur les populations les plus pauvres et sur les plus pauvres des pays à déficit alimentaire.

En 1985, le rapport annuel du FIDA confirmait que les trois principaux objectifs stratégiques du Fonds étaient l'accroissement de la production alimentaire, la réduction de la malnutrition et la diminution de la pauvreté rurale. En 1990, le rapport annuel précisait qu'au fil des ans, les priorités d'investissement du FIDA avaient évolué, le Fonds ayant mis au point des stratégies de plus en plus efficaces et ciblées d'atténuation de la pauvreté rurale. La tendance la plus notable avait été l'accent croissant placé sur l'offre de crédit. Les autres priorités étaient la pêche, l'irrigation à petite échelle, la commercialisation, le stockage, la transformation, la capacité d'entreprendre et les microentreprises rurales.

Exposée en 1995, la Vision du FIDA a encore élargi ces objectifs en précisant que le Fonds devait montrer la voie en matière d'élimination de la pauvreté en mettant en valeur les capacités des ruraux pauvres eux-mêmes, placer l'accent sur la conception et la mise en œuvre de programmes *innovants, d'un bon rapport coût-efficacité et reproductibles*, et jouer un rôle catalyseur en mobilisant les connaissances et les ressources en faveur des ruraux pauvres.

L'élargissement progressif de la mission du FIDA continue de se manifester dans le Cadre stratégique pour 1998-2000, intitulé *Relever les défis d'un monde en mutation*, qui décrit les principales activités du Fonds – projets et programmes pilotes innovants de développement rural et agricole; projets et programmes centrés sur l'élimination de la pauvreté, la sécurité alimentaire des ménages, la création de nouveaux débouchés pour les zones marginales et la formation de partenariats efficaces avec d'autres institutions et organismes de développement.

L'évolution des objectifs stratégiques du Fonds culmine dans le récent Cadre stratégique 2002-2006, intitulé *Œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté*, qui recense trois objectifs stratégiques:

- Renforcer les capacités des ruraux pauvres et de leurs organisations
- Rendre plus équitable l'accès aux ressources productives et à la technologie
- Accroître l'accès des pauvres aux actifs financiers et aux marchés

Les autres objectifs à atteindre pour accroître l'effet catalyseur sont les suivants: exploiter et transmettre les connaissances à un grand nombre de partenaires nationaux et internationaux; soutenir la création de partenariats nationaux entre les pauvres, les gouvernements, le secteur privé et la société civile; former des coalitions régionales et internationales; et créer des cadres institutionnels et politiques en faveur des pauvres.

1.17 Le mandat du FIDA a évolué, sa mission également. Après s'être attaché à améliorer la production alimentaire et la nutrition des populations les plus pauvres et les plus marginales des zones rurales, le FIDA a élargi sa mission pour y inclure diverses mesures destinées à *libérer le potentiel des ruraux pauvres* en améliorant leur accès aux actifs financiers, aux marchés, aux ressources productives et à la technologie, et en renforçant l'aptitude des ruraux pauvres et de leurs organisations à négocier avec les institutions et avec les marchés (encadré 1). Au fil des ans, il y a eu des thèmes constants tels que l'accent placé sur le rôle des femmes (on parle maintenant d'égalité des sexes), le ciblage et la participation des bénéficiaires, mais aussi des thèmes nouveaux tels que l'autonomisation, le rôle des marchés et des activités extra-agricoles, la décentralisation, la réforme politique et le développement institutionnel. Le cadre stratégique actuel souligne également le rôle que le FIDA peut jouer comme défenseur des ruraux pauvres.

1.18 Le mandat du FIDA conserve sa pertinence, mais le créneau qu'occupe le Fonds a perdu de son évidence. La persistance de la pauvreté et de la faim dans les zones rurales ainsi que l'action menée dans le monde pour atteindre les OMD font que ce mandat, qui consiste à aider les ruraux pauvres, est aujourd'hui aussi pertinent qu'il l'était en 1976. Mais au lieu de mettre l'accent, comme il le faisait initialement, sur la production alimentaire et la nutrition à petite échelle, le FIDA a suivi l'exemple d'autres organismes gouvernementaux et de développement en redéployant le soutien qu'il apportait à l'agriculture pour s'attaquer au problème plus général du développement rural. L'examen d'un certain nombre de stratégies de donateurs bilatéraux et multilatéraux spécialisés dans le développement agricole et rural fait apparaître une convergence croissante autour des questions qui figurent en bonne place dans le Cadre stratégique du FIDA 2002-2006, notamment le soutien aux institutions rurales, l'interaction avec les marchés, l'accès équitable aux moyens de production, le développement de la microfinance, l'égalité des sexes et la participation¹⁵. Il est difficile de déterminer le rôle que le FIDA a lui-même joué dans cette convergence. Le Rapport 2001 sur la pauvreté rurale a bien entendu été un document important qui a influencé le Cadre stratégique du FIDA, mais peu d'institutions y font directement référence¹⁶. Les fonctionnaires du FIDA admettent que pendant la majeure partie des années 90, alors que l'APD dans le secteur agricole diminuait, ils ont eu du mal à convaincre les autres institutions de la nécessité de poursuivre leur action dans ce secteur¹⁷. Le renouveau, à la fin des années 90, de l'engagement mondial en faveur de la lutte contre la pauvreté, l'initiative PPTTE et l'instauration des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ont contribué de façon déterminante au regain d'attention de la communauté internationale pour la réduction de la pauvreté et le développement rural. Cependant, à mesure que le nombre d'intervenants augmentait et que l'action dans le secteur rural changeait de forme¹⁸, la spécificité du FIDA a évolué.

1.19 Le FIDA s'est efforcé de conserver une place à part, en insistant surtout sur le rôle catalyseur et innovant qu'il joue grâce à ses projets et en s'efforçant de renforcer sa position au sein de partenariats et dans le domaine de la concertation. Il subsiste cependant d'importants problèmes. En effet, le cadre stratégique actuel définit clairement le but et la mission du FIDA mais, comme le note le RED, il ne fournit pas d'indications explicites quant à son créneau d'intervention ou à sa valeur ajoutée. S'il continue de fonctionner à peu près comme à présent, et avec la même gamme d'instruments, le Fonds risque de compromettre son aptitude à travailler efficacement dans des contextes nationaux en évolution. Et s'il élargit sa perspective en mettant l'accent sur le potentiel des ruraux pauvres, il risque de perdre de vue les zones les plus défavorisées et les populations les plus vulnérables sur lesquelles se fonde sa spécificité (encadré 2).

¹⁵ Ont été examinées les priorités de développement agricole et/ou rural des pays et institutions suivants: Danemark, Finlande, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, USAID, Banque mondiale, FAO, BAfD, BAD et Commission européenne.

¹⁶ Plusieurs institutions se réfèrent aux projections figurant dans le Rapport sur la pauvreté rurale, mais pas aux incidences politiques ou opérationnelles de ce rapport, qui absorbait déjà, néanmoins, de nombreux thèmes aujourd'hui devenus communs. Voir également la section du chapitre 2 consacrée à l'influence du FIDA.

¹⁷ Entretiens avec des fonctionnaires du Département gestion des programmes (PMD) et de la division consultative technique (PT).

¹⁸ Le volume de l'APD consacré au secteur rural est encore largement inférieur au niveau jugé nécessaire pour atteindre les OMD, mais le nombre d'acteurs nationaux et internationaux intervenant dans ce domaine a augmenté, d'où la nécessité de partenariats plus efficaces et d'une attention accrue à la cohérence des politiques. Ashley et Maxwell (2001) soulignent également l'hétérogénéité croissante des zones rurales elles-mêmes, de leur potentiel, de leurs liens avec le reste du pays, de leur situation par rapport aux villes, ainsi que l'impact de la transition démographique et de la généralisation des lois du marché sur la nature de l'espace rural.

1.20 Pour le FIDA, la question est maintenant de savoir s'il doit chercher à étendre son mandat pour adopter une approche multisectorielle du développement rural et s'engager dans de nouvelles voies, y compris du point de vue des modalités d'assistance, pour lutter contre la pauvreté rurale ou s'il doit s'attacher avant tout à être une institution innovante et audacieuse qui a tout spécialement pour vocation de soutenir le potentiel productif agricole des pauvres, souvent dans des zones difficiles et marginales. De nombreuses institutions font désormais le premier choix¹⁹. Le second, lui, n'est pas sans dilemmes, à commencer par celui de l'équilibre à trouver entre les soutiens accordés aux pauvres des zones marginales et à ceux des zones à plus fort potentiel, ou encore de la répartition des retombées de l'innovation entre des groupes cibles qui ont des ressources limitées et une faible aptitude à absorber de nouveaux risques. En principe, c'est là un domaine dans lequel le FIDA devrait être en mesure d'exercer une compétence experte, mais il lui faudrait néanmoins une approche beaucoup plus claire de l'innovation, de l'évaluation du risque et de sa rémunération, ainsi qu'un cadre plus précis pour la sélection des populations cibles.

1.21 Dans le rapport de l'Évaluation externe rapide du FIDA publié en 1994, il était noté que "le grand problème pour le Fonds, c'est qu'il est aujourd'hui plus difficile qu'hier de faire acte d'originalité et d'innovation"²⁰. Le rapport ajoutait que le vrai danger pour le Fonds était d'être dépassé par d'autres organisations, y compris certaines grandes ONG, qui font la même chose que lui. En 2004, la situation n'est pas bien différente. Le FIDA reste confronté au défi d'avoir à prouver qu'il peut jouer un rôle original fondé sur une approche clairement définie de l'innovation, du ciblage, du partenariat et de la concertation, et avec pour objectif non moins clairement défini d'obtenir des résultats en faveur des ruraux pauvres, en particulier des plus pauvres d'entre eux, dans le cadre de l'action concertée menée dans le monde pour atteindre les OMD.

¹⁹ Voir la note 13.

²⁰ Rapport de l'Évaluation externe rapide du Fonds international de développement agricole (1994), page 14.

Encadré 2: Quelles sont les populations visées par le FIDA?

Venir en aide aux populations et aux zones les plus pauvres du monde rural est ce qui fait la spécificité du FIDA depuis le tout début de son existence. Aux termes de l'article 7 de l'Accord portant création du Fonds, celui-ci tient compte, pour l'affectation de ses ressources, de la "nécessité d'accroître la production alimentaire et d'améliorer le niveau nutritionnel des *populations les plus pauvres* dans les plus pauvres des pays à déficit alimentaire et dans d'autres pays en développement". En 1980, le FIDA notait, dans son rapport annuel, les difficultés que soulevait la lutte contre la pauvreté rurale et affirmait qu'il fallait évidemment faire beaucoup plus pour rechercher de nouveaux moyens de proposer aux plus pauvres et aux groupes de population jusque-là largement ignorés une assistance efficace. Bien qu'il n'ait été, dans ce contexte, donné aucune définition de ce qu'on entendait par "les plus pauvres", la perception que le FIDA avait été créé pour combattre la pauvreté parmi les laissés-pour-compte du développement a été confirmée par un article paru en Afrique de l'Ouest en 1988, dans lequel le FIDA était décrit comme une sorte de modèle d'institution de développement. Le Fonds avait été créé pour aider les plus pauvres parmi les pauvres, ceux que les grandes organisations ne veulent ou ne peuvent desservir (Rapport annuel 1987 du FIDA).

Plus récemment, cependant, le champ d'action du FIDA s'est élargi, et l'accent a été mis sur un objectif plus général consistant à libérer le potentiel des ruraux pauvres. L'examen du portefeuille régional 2003 pour l'Afrique orientale et australe, qui évoque divers groupes cibles allant des "nécessiteux" et des "plus pauvres" aux "actifs pauvres" et aux "non-pauvres" (bénéficiaires indirects, principalement), est à cet égard éloquent. Le Cadre stratégique 2002-2006 souligne les problèmes quotidiens auxquels sont confrontés les ruraux pauvres, mais ne mentionne pas la situation particulière des plus pauvres ou des personnes en situation de pauvreté chronique, pas plus qu'il ne propose une stratégie distincte pour les pauvres des zones marginales ou sous-développées, des États peu performants ou des zones touchées par des conflits. Comme il est indiqué dans le rapport d'étude sur dossier, si le FIDA est très précis dans son ciblage géographique – lorsqu'il s'agit de localiser les zones de pauvreté générale –, il n'est pas sûr que les groupes sélectionnés pour participer aux projets qu'il finance comprennent toujours les personnes les plus pauvres – celles qui vivent dans un état de pauvreté extrême ou chronique. Tout en reconnaissant que la lutte contre la pauvreté, dans des régions souvent isolées ou hostiles, est une des tâches les plus difficiles qui soient pour une IFI, l'équipe de l'EEI estime qu'en élargissant son mandat, le FIDA a un peu perdu de vue la cible spécifique que sont pour lui les populations les plus pauvres et les plus vulnérables, alors que les autres institutions financières et organisations internationales s'orientent de plus en plus vers des actions de toutes sortes pour améliorer les débouchés et les services dans les zones rurales (accès aux marchés, routes rurales, vulgarisation et crédit rural), aux dépens peut-être des populations chroniquement pauvres et des zones marginales ou sous-développées (*Chronic Poverty Report 2004, MDG1 Interim Report 2004*).

Chapitre 2. Le portefeuille de projets: performance et impact

Tendances relatives à l'allocation des ressources

2.1 En comparaison des autres IFI, le FIDA est une petite organisation dont le programme annuel de prêts représentait en 2003 le quart de celui de la Banque africaine de développement (BAfD) et environ 2 pour cent de celui de la Banque mondiale (Banque internationale pour la reconstruction et le développement [BIRD] et Association internationale de développement [IDA]). Mais le FIDA est un acteur non négligeable dans le secteur agricole et rural dans un certain nombre de pays, qui a la capacité de produire un impact dépassant largement celui qui correspondrait à son assise financière propre, soit en cofinçant des activités, soit en rendant possibles des investissements de plus grande envergure.

Tableau 2: Comparaison financière entre le FIDA et d'autres IFI.

	FIDA	Banque mondiale	BAfD	BAfD	BID
Capital autorisé (en millions de USD)		190 811,0	29 732,7	51 997	100 951
Emprunts (en millions de USD)	N/D	(19 000,0)	(6 277,3)	(4 141)	(9 309)
Encours de la dette (en millions de USD)	N/D	(103 017)	(6 056,7)	(26 259)	(50 821)
Revenu net (en millions de USD) ²¹	68,6	5 344,0	256,75	436	2 433
Décaissements (en millions de USD)	258,8	18 940	1 424,9	3 816	8 902
Opérations cofinancées (en millions de USD)	124,9	3 000	2 948	2 418	1 320
Prêts approuvés (en millions de USD)	424,0	18 500	1 614,2	6 104,8	6 810,0
Dons approuvés (en millions de USD)	20,3	1 232	63,3	176,5	63,6
Autres financements approuvés (en millions de USD)	27,6	-	1 094,5	35,7	-
Dépenses administratives (en millions de USD)	45,2	1 038	220	252,6	372,5
Nombre de projets approuvés	25	240	-	66	-

Les chiffres sont basés sur les rapports annuels pour 2003, sauf ceux relatifs à la BAfD, qui sont basés sur le Rapport annuel pour 2002. Dans Banque mondiale sont incluses la BIRD et l'IDA. Dans BAfD sont inclus la BAfD, le Fonds africain de développement (FAfD) et le Fonds fiduciaire nigérian.

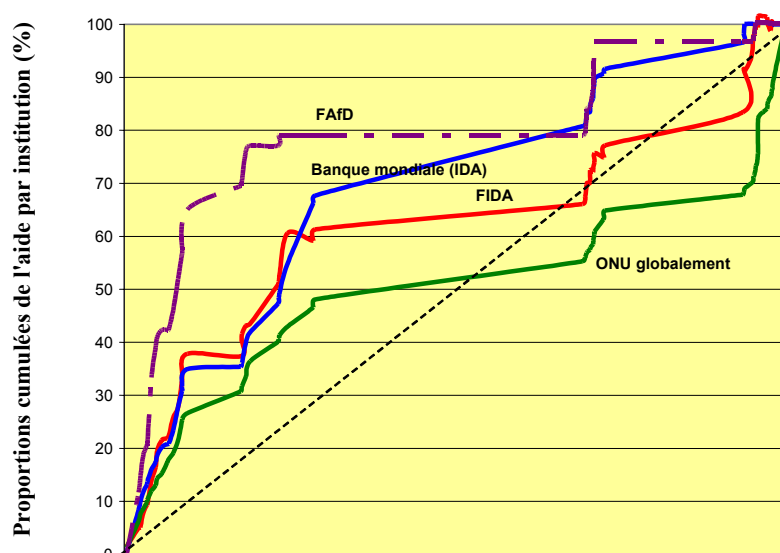
2.2 Le portefeuille de projets du FIDA est pour l'essentiel axé sur les pauvres. Les principes et critères du FIDA en matière de prêts stipulent qu'une attention prioritaire doit être accordée aux pays et aux populations les plus pauvres en ce qui concerne aussi bien le volume des prêts que leurs conditions²².

²¹ Le chiffre pour le FIDA est tiré du Rapport annuel 2002.

²² Les principes et critères du FIDA en matière de prêts stipulent que "c'est sur les pays les plus pauvres, dont les problèmes alimentaires appellent un examen prioritaire, que le Fonds centrera l'essentiel de ses opérations, en ce qui concerne tant le volume des prêts que les conditions favorables de leur octroi..." (p. 10). Les critères permettant de définir les pays prioritaires au plan de l'alimentation comprennent a) un faible revenu par habitant, se situant en deçà de 500 USD par an (prix de 1975), b) un déficit céréalier projeté en 1985 de 500 000 tonnes ou davantage et/ou un déficit céréalier de 20 pour cent ou davantage par rapport aux estimations de consommation de céréales, c) un degré de malnutrition protéique calculé en termes de population souffrant de malnutrition. En outre, "les pays où le revenu par habitant est de 500 USD ou moins (prix de 1975) doivent rentrer dans cette catégorie... et on devrait en outre accorder une attention spéciale à ceux d'entre eux qui sont les plus pauvres" (p. 10). Cette dernière catégorie ne fait pas l'objet d'une définition spécifique.

Une comparaison entre la répartition des décaissements du FIDA²³ pour 2000-2002 et celle des populations les plus pauvres du monde vivant avec moins de 1 dollar par jour confirme que la politique de prêts du FIDA est pour l'essentiel axée sur les pauvres (figure 1). La courbe de concentration de l'aide montre que la majeure partie des ressources du FIDA a été dépensée dans les pays les plus pauvres (au-dessus de la diagonale de la figure 1), une plus faible partie – essentiellement des prêts consentis à des conditions ordinaires – allant aux pays moins pauvres et à revenu intermédiaire (au-dessous de la diagonale de la figure 1). La courbe montre aussi que proportionnellement, l'aide du FIDA est concentrée sur les pays très pauvres mais relativement petits. Environ 50 pour cent de l'aide du FIDA en 2000-2002 a bénéficié à des pays à faible revenu situés pour la plupart en Afrique subsaharienne, représentant environ 20 pour cent de la population pauvre du monde. Les grands pays, parfois plus riches en moyenne mais avec des populations pauvres relativement importantes tels que l'Inde, l'Indonésie et la Chine, ont reçu en proportion moins d'aide du Fonds, tandis que certains des petits pays à revenu intermédiaire (à l'extrémité supérieure de la distribution) avec des populations pauvres moins nombreuses recevaient en proportion davantage.

Figure 1: Répartition de l'APD du FIDA par comparaison avec l'IDA, le FAfD et l'ONU (2000-2002)



Proportions cumulées des populations (de pays à faible revenu et à revenu intermédiaire) vivant avec moins de 1 dollar par jour (%)

2.3 La répartition de l'aide fournie par le FIDA pour des projets est en gros similaire à celle des autres institutions, à une ou deux différences près qui ne sont pas sans importance. La forme de la

²³ Chiffres de l'APD extraits de la base de données statistiques sur le développement du CAD/OCDE. La méthodologie s'appuie sur des travaux récents de Baulch (2003, 2004) et fait appel à des courbes de concentration de l'aide. Makiba Yamano et Bob Baulch, de l'IDS, ont apporté à cet égard un concours précieux; qu'ils en soient ici remerciés. Les courbes de concentration de l'aide sont un outil graphique qui permet de voir si l'aide au développement fournie par les donateurs est ciblée ou non sur les pays les plus pauvres. Si la majeure partie de l'aide d'un donateur va aux pays les plus pauvres, la courbe de concentration de l'aide pour cette institution se situera au-dessus de la diagonale à 45°. Si elle profite pour l'essentiel aux pays moins pauvres et à revenu intermédiaire, la courbe se situera au-dessous de la diagonale. L'axe des x mesure des proportions cumulées des populations nationales vivant avec moins de 1 dollar par jour, classées selon le revenu national brut moyen de chaque pays. Les pays les plus pauvres figurent à l'extrémité inférieure de la distribution. L'axe des y mesure des proportions cumulées de l'aide accordée par chaque institution aux pays bénéficiaires.

courbe de concentration de l'aide du FIDA traduit son engagement dans les pays à revenu intermédiaire aussi bien que dans les pays à faible revenu. L'IDA et le Fonds africain de développement, pour leur part, ne prêtent qu'à des pays à faible revenu, ce qui explique que leur courbe reste largement supérieure à la droite à 45°. Par ailleurs, les portefeuilles des autres institutions ne couvrent pas seulement les prêts au secteur agricole et rural mais tous les secteurs, ce qui peut expliquer la proportion plus importante des ressources de ces institutions allant aux grands pays pauvres – Inde, Chine, Nigéria – par comparaison avec le FIDA. Enfin, l'aide du FIDA est sensiblement plus axée sur les pauvres que celle de l'ONU considérée globalement, dont le mandat est beaucoup plus général.

2.4 Le volume de prêts du FIDA par rural pauvre est plus élevé dans les pays moins pauvres. S'il est vrai que la répartition globale du portefeuille de projets du FIDA est axée sur les pauvres, sur la base d'un calcul par habitant, ce sont les ruraux pauvres des pays plus aisés qui reçoivent une partie proportionnellement plus importante des ressources du FIDA. Le montant des prêts du FIDA par rural pauvre s'est situé dans une fourchette allant 10 cents à 20 dollars par an entre 1994 et 2003. Les volumes les plus importants s'observent essentiellement dans les pays en situation relativement favorable comme le Paraguay, le Panama, le Chili et la Tunisie, les volumes moins importants dans les pays plus pauvres et plus peuplés tels que l'Inde, le Viet Nam et le Bangladesh. Les raisons du volume plus élevé de prêts par habitant pauvre dans les pays moins pauvres ne sont pas évidentes, mais résident peut-être dans les niveaux plus faibles mais persistants de pauvreté extrême au sein de groupes difficiles à atteindre, avec par conséquent des coûts d'acheminement plus élevés, ainsi que dans la plus grande capacité des pays moins pauvres d'absorber les ressources. Les chiffres globaux ne permettent pas de voir quel est le groupe cible du financement du FIDA dans ces pays²⁴, ni si les coûts d'acheminement de l'aide sont plus élevés que dans les pays plus pauvres; mais vu les conclusions du dernier rapport du Projet Objectifs du Millénaire sur la réalisation des OMD²⁵, il y a lieu de s'inquiéter de l'asymétrie entre les volumes de prêts par habitant dans les pays moins pauvres et dans les pays plus pauvres et plus peuplés²⁶.

2.5 Les parts régionales restent un élément fondamental du système d'allocation des ressources du FIDA²⁷. La répartition régionale des prêts du FIDA au cours de la période couverte par l'EEI est pour l'essentiel la résultante des parts régionales définies en 1997 en vue de garantir une "répartition géographique équitable des ressources". Le principe est qu'aucun pays ou région ne devrait recevoir au cours d'une période quelconque une part disproportionnée des ressources du FIDA²⁸. Depuis le milieu des années 90, il y a eu toutefois un effort concerté pour garantir à l'Afrique subsaharienne une part croissante des ressources. La figure 2 présente les données sous forme de moyennes sur des intervalles de trois ou de quatre ans, et confirme une répartition

²⁴ Bien que la stratégie régionale pour l'Amérique latine indique un ciblage spécial sur les populations autochtones et les groupes et zones difficiles à atteindre.

²⁵ PNUD (2005) Investir dans le développement: plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. Projet Objectifs du Millénaire, Rapport au Secrétaire général de l'ONU. New York.

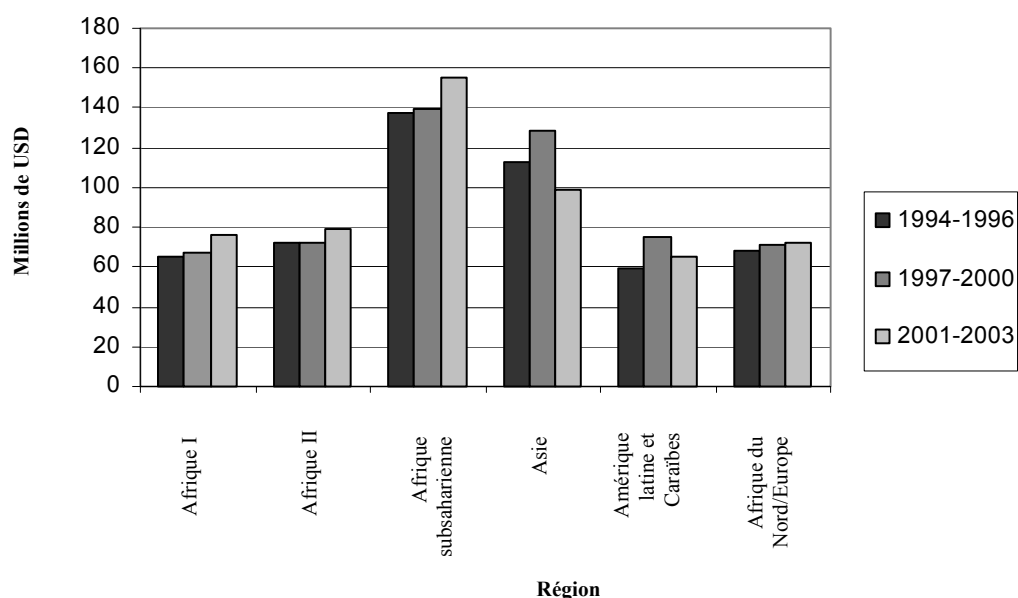
²⁶ Une analyse du portefeuille rural de la Banque mondiale en 2001 mène à la même constatation. Ce montant des prêts de la Banque par rural pauvre s'est situé dans une fourchette allant de 1 dollar à 20 dollars par an entre 1994 et 2000. Les volumes élevés de prêts par rural pauvre ont été observés principalement dans les pays plus riches, et les niveaux faibles dans les pays plus pauvres. Une étude de Beynon (2003) a montré que la part de l'aide fournie par le FIDA à des conditions favorables aux pays les plus pauvres est restée au niveau élevé d'environ 83 pour cent, bien que le ratio de l'APD par habitant dans les pays très pauvres par rapport à celle allant aux pays moins pauvres ait légèrement régressé – de 1,32 à 1,22 – ce qui équivaut à dire que les premiers recevaient environ 1,2 fois plus par habitant que les autres en 1999/2000. Cette aide aux pays les plus pauvres restait à un niveau largement supérieur à la moyenne des institutions multilatérales dans leur ensemble (0,74 en 1999/2000) mais se situait au-dessous du ratio correspondant pour l'IDA, le FafD et le Fonds de Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).

²⁷ Elles ont même survécu aux premiers cycles du nouveau SAFP.

²⁸ Les parts régionales ont été estimées en utilisant une moyenne mobile sur trois ans.

géographique relativement large tout au long de la période considérée, avec une augmentation des ressources allouées à l'Afrique subsaharienne, et une baisse marquée des prêts à l'Asie en 2001-2003. L'Afrique étant la région qui a le moins de chances d'atteindre les OMD en 2015, le ciblage des ressources est manifestement approprié, encore que le volume des prêts par habitant reste sensiblement inférieur à ce qu'il est dans certains des petits pays plus aisés d'Amérique latine et d'Afrique du Nord.

Figure 2: Moyenne des prêts du FIDA par région et par période (par année d'approbation)²⁹



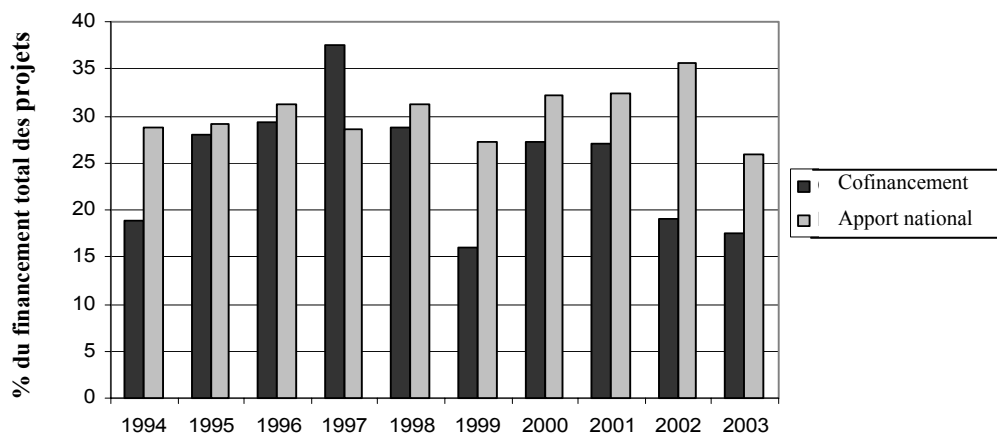
Source: Système de gestion du portefeuille de projets (SGPP).

2.6 **Le FIDA a mobilisé des volumes importants de cofinancement**, mais ces volumes sont très variables selon les régions et les années, et les décaissements effectifs, on le sait, ne suivent les engagements qu'avec retard. Sur les 9 milliards de USD représentant le financement total des projets au cours de la période couverte par l'EEL, les apports directs du Fonds se sont élevés à 3,9 milliards de USD. Les engagements de cofinancement des institutions financières internationales et des donateurs s'élevaient à 2,4 milliards de USD, auxquels se sont ajoutées pour 2,7 milliards de USD de contributions des gouvernements et des bénéficiaires. En d'autres termes, pour chaque dollar approuvé directement par lui, le FIDA a obtenu l'engagement d'environ 1,3 dollar d'autres sources – preuve manifeste du rôle de catalyseur que continue de jouer le Fonds en matière de mobilisation des ressources³⁰. Le volume total du cofinancement est certes impressionnant, mais en réalité il varie considérablement d'une année sur l'autre (figure 3) ainsi que d'une région à l'autre. La part du cofinancement dans le financement total des projets a aussi diminué avec les années, tombant de 30 pour cent en moyenne pour la période allant jusqu'en 1994, à 25 pour cent en moyenne depuis lors.

²⁹ Le FIDA distingue deux régions Afrique, l'Afrique I et l'Afrique II, qui, grosso modo, correspondent respectivement à l'Afrique de l'Ouest et du Centre, et à l'Afrique orientale et australe. On trouvera la liste des pays en consultant un rapport annuel du FIDA.

³⁰ Le financement effectif a tendance à rester inférieur aux engagements, mais on ne dispose pas de données comparées permettant de faire une analyse.

Figure 3: Cofinancement et contributions nationales en proportion du financement total des projets (par année d'approbation)



Source: SGPP

2.7 Le cofinancement fait intervenir une grande diversité de partenaires (donateurs bilatéraux, banques multilatérales, fonds, fondations et ONG) – au nombre d'environ 70 au dernier comptage – dont certains n'apportent que de très modestes contributions destinées à financer seulement une composante ou sous-composante d'un projet³¹. Cela entraîne inévitablement pour le FIDA d'importants coûts de transaction, lesquels ont augmenté à mesure que s'accroissait le nombre de partenaires et que les donateurs eux-mêmes décentralisaient de plus en plus leurs décisions de financement³². Le manque de prévisibilité de certains apports de cofinancement, en particulier des dons d'assistance technique, et la difficulté qu'il y a à mobiliser en temps utile des fonds de contrepartie affectent beaucoup aussi la mise en œuvre des projets³³.

2.8 Une étude détaillée des coûts du cofinancement pour les gouvernements emprunteurs n'a pas été possible dans le cadre de l'EEI, mais il est sûr que certains problèmes nouveaux vont dans le contexte actuel de l'aide s'imposer à l'attention du FIDA. Le premier défi va être de savoir comment adapter le modèle traditionnel du cofinancement des projets à la préférence générale qui se dessine chez les donateurs, qui va à des programmes sectoriels regroupés et un soutien budgétaire de caractère général. Certaines premières indications portent à penser que le FIDA envisage d'autres façons de s'impliquer plus directement dans les programmes sectoriels, mais on ne voit pas encore très bien quelle incidence cela aura sur l'actuelle modalité de cofinancement des projets³⁴. Le deuxième problème sera de veiller à ce que l'approche du cofinancement suivie par le FIDA soit conforme aux principes de l'harmonisation des pratiques et de l'alignement³⁵. Le cofinancement devrait, en principe, permettre de réduire les coûts imposés aux emprunteurs pour autant que les donateurs soient prêts à rationaliser leurs procédures et à s'appuyer davantage sur les mécanismes de suivi des gouvernements. Il ne semble pas, jusqu'à présent, que le FIDA ait progressé dans cette direction. Il est toutefois d'une importance cruciale que des progrès aient été faits avant le deuxième Forum de haut niveau sur l'harmonisation et l'alignement pour une plus grande efficacité de l'aide qui doit avoir lieu au début de 2005.

³¹ Le calcul est basé sur les données contenues dans le SGPP et tient compte de toutes les sources de financement des projets du FIDA au cours de la période de l'EEI.

³² Lors des réunions de stratégie, plusieurs CPP ont noté que le temps qu'ils consacraient à la mobilisation des cofinancements avait augmenté à mesure que les donateurs, particulièrement les donateurs bilatéraux, adoptaient des méthodes de travail plus décentralisées au niveau des pays.

³³ Voir les récents examens du portefeuille régional et l'examen annuel de la performance du portefeuille.

³⁴ Récent document sur les approches sectorielles examiné par le Conseil d'administration à sa session de septembre 2004, Stratégie régionale pour l'Afrique orientale et australe 2001.

³⁵ Déclaration de Rome sur l'harmonisation, 2003; Directives du CAD/OCDE sur les bonnes pratiques; Plan d'action de Marrakech 2004, etc.

2.9 Les décisions relatives au volume des prêts au niveau des pays ont, jusqu'à une date récente, été fondées sur une évaluation limitée des besoins nationaux et régionaux et une évaluation ponctuelle de la performance de l'emprunteur en matière d'exécution des projets. Ce système a à peu près fonctionné, jusqu'à un certain point, mais il est de moins en moins conforme à la meilleure pratique des IFI³⁶. Un SAFF proposé lors de la sixième reconstitution et qui fait actuellement l'objet d'une mise au point finale par la direction du FIDA³⁷, doit introduire plus de transparence dans l'allocation des ressources par pays en instituant un cadre *ex ante* pour l'évaluation combinée des besoins et de la performance, des politiques générales et des institutions au niveau d'un pays ou d'un secteur ainsi que de la performance du portefeuille. Le SAFF du FIDA est comparable aux systèmes adoptés par d'autres IFI dans la mesure où il s'inspire de la méthodologie d'évaluation des politiques et des institutions nationales (EPIN) mise au point par l'IDA, mais il s'en distingue dans la mesure où il comprend également une évaluation séparée de la qualité des politiques et de l'environnement institutionnel qui caractérisent le milieu rural dans chaque pays.

2.10 Le SAFF est encore en chantier et ne devrait pas commencer à être véritablement appliqué avant 2005/2006. Les avantages potentiels qu'il présente sont un ciblage institutionnel plus clair sur la performance au niveau des projets, des secteurs et des pays, et une meilleure articulation entre les opérations du FIDA et les stratégies des pays, renforçant en particulier le lien entre les opérations du FIDA et la concertation sur les politiques du secteur rural, domaine dans lequel de sérieuses déficiences sont déjà signalées par le rapport de l'étude sur dossier. Mais le SAFF est essentiellement conçu pour permettre de décider quel volume et quel type de ressources les différents pays devraient recevoir, compte tenu entre autres de leur performance dans les domaines de l'action publique et des institutions. La question essentielle est celle de savoir si le FIDA dispose de l'éventail d'instruments nécessaires pour ajuster le niveau de son engagement dans le sens indiqué par le SAFF. L'expérience d'autres IFI paraît indiquer qu'une approche plus sélective de l'allocation des ressources, qui est une conséquence du SAFF, tend à augmenter le niveau des dons et des aides autres que des prêts, par rapport aux prêts lorsqu'on a affaire à des contextes politiques difficiles³⁸. La combinaison actuelle de prêts et de dons d'assistance technique du FIDA, auxquels s'ajoutent récemment les dons à des pays spécifiques, comporte une certaine souplesse, mais n'offre pas une base systématique permettant de travailler dans des contextes politiques différents. Il n'existe pas, par exemple, de document directif indiquant comment mettre en œuvre les instruments à la disposition du FIDA dans différents contextes nationaux; il n'existe pas non plus de cadre normatif clair pour guider l'action à moyen terme dans les secteurs ou les pays peu performants, ni de documents-cadres comme les DSRP, bien qu'il existe maintenant un projet de document directif sur l'action dans les pays sortant d'un conflit. Vu le montant relativement modeste du programme de prêts du FIDA, il importe de veiller par ailleurs à traiter équitablement les pays qui occupent un rang peu élevé dans l'évaluation EPIN ou sur l'échelle de performance des politiques rurales. L'Examen de l'IDA 10-12 (OED 2002) conclut que même avec un système d'allocation fondé sur la performance relativement bien établi comme celui de l'IDA, l'application cohérente et transparente de critères de performance en vue de garantir le traitement absolument équitable des pays est un défi permanent³⁹. Cela a manifestement des incidences sur la façon dont le FIDA et d'autres institutions travaillent avec les populations pauvres dans des contextes politiques difficiles où les risques de conflit ou d'insécurité, et donc le

³⁶ Néanmoins, le FIDA est la première institution des Nations Unies à avoir adopté un SAFF.

³⁷ Critères et principes applicables à l'élaboration et à l'utilisation d'un système d'allocation fondé sur la performance au FIDA (REPL.VI/5/R.3); Rapport sur l'état d'avancement de l'application du système d'allocation fondé sur la performance (EB 2004/82/R.30).

³⁸ Banque asiatique de développement.

³⁹ Le système d'allocation fondé sur la performance de la Banque mondiale fait actuellement l'objet d'un examen minutieux car l'EPIN, sur laquelle il est fondé, mesure les conditions initiales et les facteurs structurels plutôt que la performance. Seuls des indicateurs pertinents eu égard à la mission du FIDA devraient être retenus pour guider le choix des instruments et l'orientation donnée aux prêts dans les différents pays.

besoin d'un soutien sur le long terme, seront sans doute plus importants qu'ailleurs. Le récent rapport 2004 du Projet Objectifs du Millénaire de l'ONU insiste sur les contextes politiques de ce genre, qui appellent une assistance et un soutien particuliers si l'on veut que les pays en question, en particulier les pays africains, s'approchent des objectifs du Millénaire pour le développement. Reste à voir quelle influence le SAEP aura sur les orientations futures du travail du FIDA dans ce domaine.

Tendances et performance du portefeuille

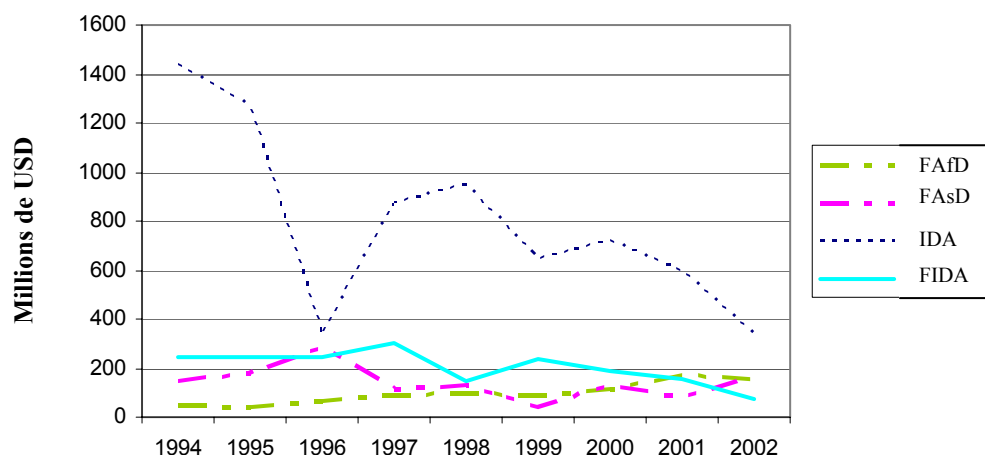
2.11 L'APD globale a retrouvé ses niveaux de 1994, mais les apports totaux à l'agriculture continuent de décliner. Après une période de forte diminution dans le milieu des années 90, le total de l'aide publique au développement a recommencé à croître. Toutefois les apports à l'agriculture, et en particulier les apports multilatéraux, ont continué de régresser pendant la majeure partie de la décennie, tombant d'un record de 4,4 milliards de USD en 1996 à environ 2,9 milliards de USD en 2002. Un facteur essentiel qui explique ce recul réside dans le changement de comportement des prêteurs multilatéraux comme par exemple l'IDA, qui s'est détournée des opérations de prêts directs à l'agriculture, en partie à cause des mauvais résultats obtenus et en partie à cause d'un changement d'orientation privilégiant, comme moyen de favoriser la croissance rurale et la réduction de la pauvreté, les actions tendant à autonomiser les populations.

2.12 L'évolution des prêts du FIDA a pour l'essentiel suivi cette tendance. Alors que sa contribution à l'APD totale en faveur de l'agriculture⁴⁰ s'était maintenue à environ 5-7 pour cent pendant la majeure partie de la décennie (environ 13 pour cent des apports multilatéraux), à partir de 1999 les apports du FIDA à l'agriculture ont commencé à reculer, tombant à environ 2,4 pour cent des apports totaux en 2002 (ou 8 pour cent des apports multilatéraux) (figure 4). Ce recul s'explique pour une large part par le fait que l'APD du FIDA s'est réorientée de l'agriculture vers le "multisectoriel", catégorie plus large qui comprend entre autres des activités relatives au développement rural (figure 5)⁴¹. Les chiffres sont très peu détaillés mais ils montrent que malgré son mandat spécifique, le FIDA n'a pas eu la capacité de lutter contre la tendance à la baisse des aides à l'agriculture dans les années 90, soit directement en augmentant la part de ses ressources destinée à l'agriculture (ce qui à vrai dire n'aurait eu qu'un effet modeste vu la très importante réduction du volume des prêts de l'IDA) soit indirectement en persuadant d'autres donateurs, plus importants, de maintenir ou de relever le niveau de leur aide à l'agriculture. Au lieu de cela le FIDA, suivant la tendance des autres institutions, s'est orienté vers le développement rural.

⁴⁰ Y compris la sylviculture et la pêche.

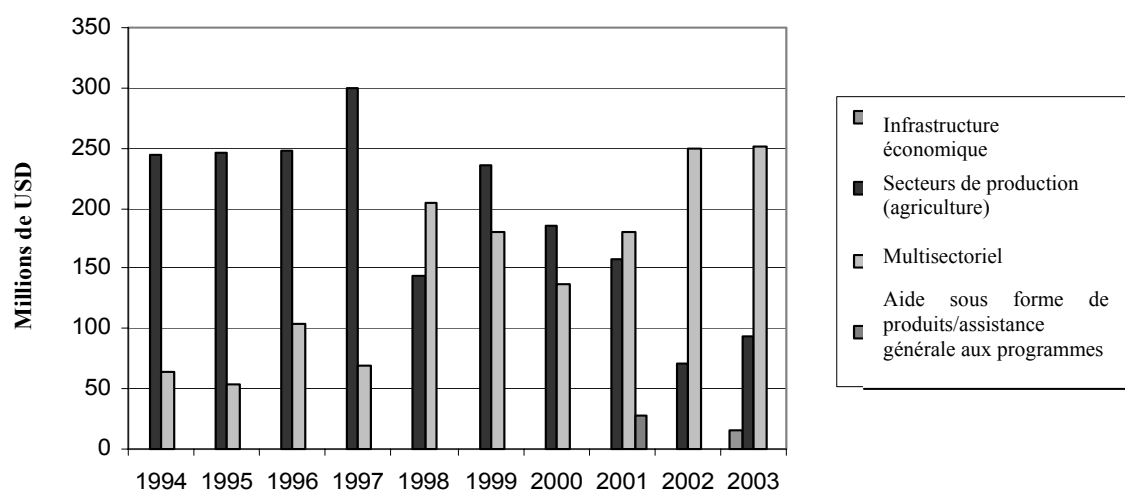
⁴¹ Ces données se fondent sur les statistiques et classifications du CAD/OCDE. La rubrique *agriculture, pêche et sylviculture* couvre la politique relative au secteur agricole, le développement et les intrants agricoles, la production végétale et animale, le crédit, les coopératives et la recherche agricoles, tous les aspects de la politique et du développement forestiers ainsi que la pêche. Cette définition est plus large que celle qu'utilise le FIDA pour ses besoins internes, qui sépare l'agriculture de la production animale, de la pêche, de la commercialisation et de la recherche.

Figure 4: FIDA et IFI: apports d'APD à l'agriculture, 1994-2002



Source: CAD/OCDE, Statistiques du développement international.

Figure 5: Apports d'APD par secteurs, 1994-2002



Source: CAD/OCDE, Statistiques du développement international.

2.13 Les données du FIDA extraites de son système de gestion du portefeuille de projets (le SGPP) font apparaître ce changement d'orientation de son portefeuille de projets, mais moins clairement (tableau 3). La part du total des prêts du FIDA revenant à l'agriculture⁴² a varié considérablement au cours de la période couverte par l'EEI, sans que ne se dégage de tendance marquée. Lorsqu'est calculée la part revenant globalement à l'agriculture, à la pêche, à la production animale et à la recherche, ce qui permet de se rapprocher de la définition du CAD/OCDE, la tendance à la baisse est plus claire⁴³. La part du développement rural dans le total des prêts a également semblé augmenter progressivement (ici encore avec certaines fluctuations d'une année sur l'autre), ce qui est conforme aux chiffres de l'OCDE, et l'on voit également

⁴² Le SGPP range sous la rubrique agriculture les domaines ci-après: cultures vivrières, foresterie, cultures fruitières, horticulture, cultures industrielles, fourniture d'intrants, appui institutionnel aux organismes agricoles, amélioration des terres, réforme agraire, mécanisation, lutte contre les parasites, semences, conservation des sols et de l'eau.

⁴³ Le nombre d'observations n'est peut-être pas suffisant pour conclure à l'existence d'une tendance, mais le sens du changement ne fait pas de doute.

augmenter la part de l'appui revenant à la commercialisation et au nouveau Mécanisme flexible de financement (MFF)⁴⁴.

Tableau 3: Composition du portefeuille par types de projets (% des financements du FIDA), 1994-2002

Type de projet	1994	1997	2000	2001	2002
Agriculture	38,1	50,2	36,6	14,7	37,4
Pêche				2,5	
Crédit	2,3	10,2	4,6	6,4	6,8
Irrigation	24,1	2,8	4,2	7,6	
Prod. animale	3,3	4,5			
Commercialisation		1,8		4,1	4,4
Développement rural	11,8	25,7	18,0	45,3	26,7
Recherche	20,5	4,7	10,4		3,0
Colonisation					5,0
Prêts-programmes					
MFF			26,2	19,5	16,7

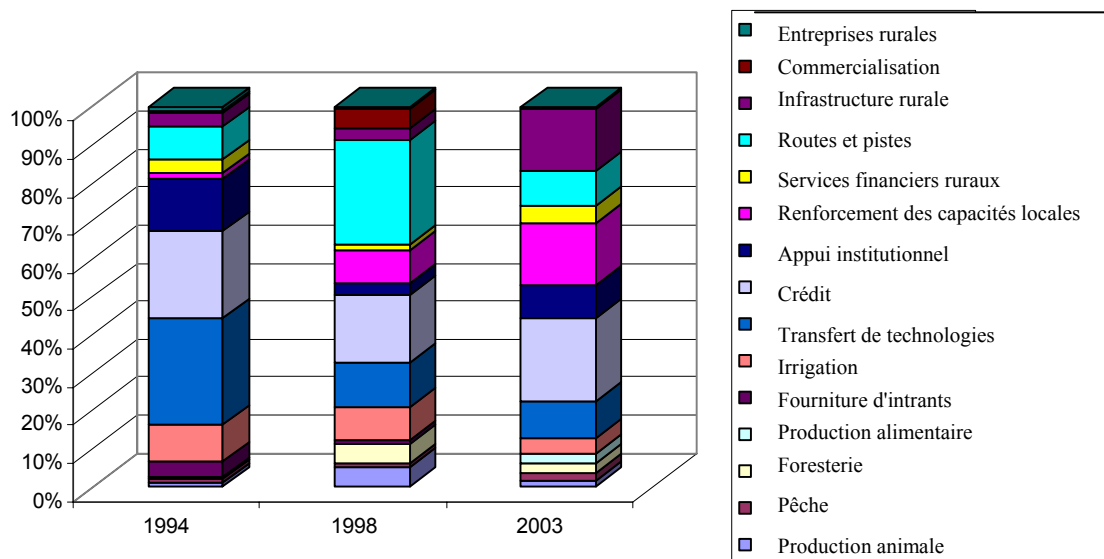
Source: SGPP.

2.14 Une classification par types de projets, toutefois, n'est pas un moyen satisfaisant de faire apparaître l'évolution du portefeuille. La catégorie du développement rural est trop imprécise, dans la mesure où elle définit en gros la raison d'être du FIDA plutôt qu'un domaine d'activité ou un objectif de projet bien précis. Dans leur grande majorité, les projets financés par le FIDA ont également de multiples composantes dont la plupart relèvent de plusieurs types d'activités. D'où la nécessité d'améliorer radicalement le système de classification et de suivi des projets financés par les prêts dans le cadre des examens périodiques du portefeuille. Une vue un peu plus détaillée se dégage d'une analyse des sous-composantes des projets, mais les problèmes de définition persistent⁴⁵. Les figures 6 et 7 montrent clairement que l'accent s'est déplacé vers l'appui institutionnel, le renforcement des capacités locales, les services financiers ruraux et l'infrastructure rurale. L'accroissement de l'activité dans ces domaines s'est fait dans une certaine mesure aux dépens d'autres domaines tels que la fourniture d'intrants, la pêche, l'irrigation et l'appui aux entreprises rurales, encore que la figure 7 suggère également que le FIDA, tout en mettant davantage l'accent sur le changement institutionnel et le renforcement des capacités, a continué à financer un grand nombre de projets dans ses domaines d'activités traditionnels comme la production animale, les cultures vivrières et le crédit. Le danger, surtout pour une petite institution, est qu'ajouter sans cesse de nouveaux sujets prive le portefeuille de sa substance. Un début de preuve en est l'accroissement significatif, bien que modéré, du nombre moyen de sous-composantes par projet. Cela n'est qu'une première indication, mais il est à craindre qu'un programme de plus en plus ambitieux n'aboutisse à un portefeuille de plus en plus complexe et diffus.

⁴⁴ Le nombre de prêts au titre du MFF est maintenant gelé dans l'attente d'une évaluation prochaine.

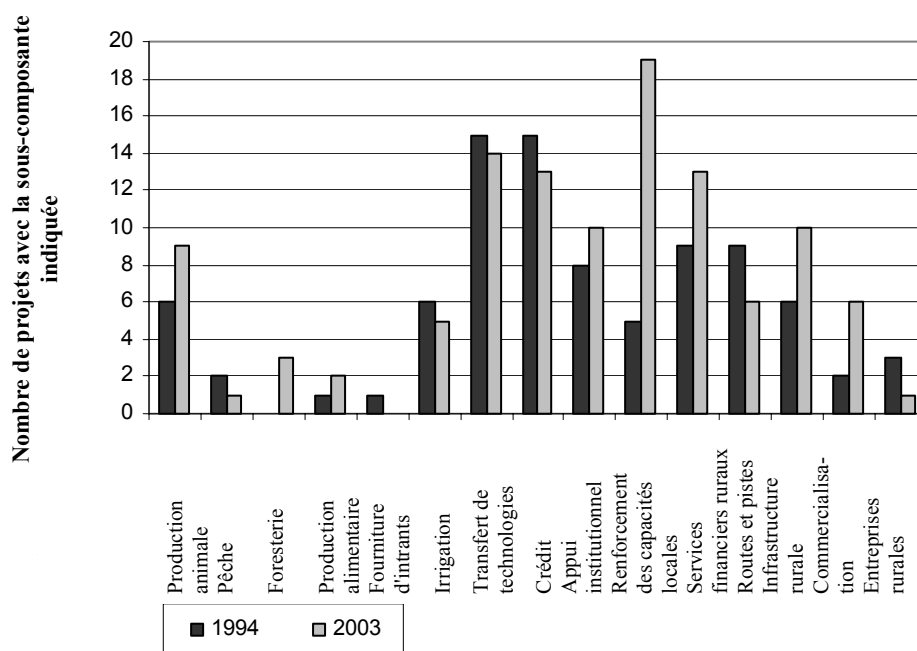
⁴⁵ Les désignations des sous-composantes sont souvent imprécises, et définies plusieurs fois par projet. Les imprécisions ont été éliminées pour les besoins de la présente analyse.

Figure 6: Composition du portefeuille par sous-composantes, en valeur – Part des sous-composantes dans les financements du FIDA: 1994, 1998, 2003



Source: SGPP.

Figure 7: Composition du portefeuille – Nombre des projets comportant chaque sous-composante, 1994 et 2003



Source: SGPP

2.15 La performance du portefeuille du FIDA est similaire à celle des institutions comparables, mais rien ne justifie une satisfaction excessive. La comparaison avec les autres grandes IFI montre que le nombre de projets peu performants parmi les projets en cours du FIDA est légèrement supérieur au nombre de projets à risque de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement (BASD), mais très inférieur au nombre de projets de catégorie équivalente de la BAfD et de la Banque interaméricaine de développement (BID) (tableau 4). Cette comparaison inclut, il est vrai, tous les types d'activités de prêt dans tous les secteurs, alors

qu'on sait que les secteurs rural et agricole présentent plus de risques et de difficultés. Il est donc préférable de prendre comme terme de comparaison avec le FIDA le portefeuille de projets des autres IFI dans le secteur rural. Une telle comparaison n'est actuellement possible qu'avec la Banque mondiale (tableau 4). Les chiffres pour 2002, qui est la seule année directement comparable, confirment que la performance du FIDA se situe au-dessous de celle de la Banque mondiale. Mais ce sont les tendances qui sont surtout importantes. Premièrement, il apparaît une modeste amélioration de la performance du portefeuille du FIDA depuis 2000, et apparemment un nouveau progrès en 2003. Deuxièmement, la proportion de projets à risque dans les portefeuilles rural et agricole de la Banque a connu une baisse sensible entre 1997 et 2002, ce qui dénote les effets d'un vigoureux programme de remise en ordre du portefeuille dans l'ensemble de l'institution⁴⁶.

Tableau 4: Performance du portefeuille – Comparaison avec les principales institutions financières internationales

Institution	Mesure de performance du portefeuille ⁴⁷	% du portefeuille total	Année
FAfD	Projets à risque (nombre)	31	2003
Banque mondiale/IDA ^a	Projets à risque (nombre) ^c	15	2002
BID ^b	Situation d'alerte (nombre)	29	2003
BAsD	Projets à risque (nombre)	15	2003
FIDA	Projets peu performants ⁴⁸ (nombre)	21	2003

Source: Rapports annuels de chaque institution sur la performance du portefeuille ou la performance des prêts ou des projets.

^a Les chiffres pour la Banque mondiale sont ceux de l'exercice.

^b Il n'a pas été possible de trouver un chiffre équivalent pour le nombre de projets problématiques en 2003.

^c Pour l'exercice 2002, la Banque mondiale a affiné les indicateurs utilisés pour définir les projets à risque. Si ces modifications étaient entrées en vigueur avant la publication du rapport sur la performance du portefeuille, le pourcentage de projets à risque pour l'exercice 2002 aurait été plus proche de 19 pour cent.

2.16 Qu'il soit nécessaire pour le FIDA de continuer à surveiller la performance de son portefeuille, c'est ce qui ressort avec évidence des chiffres. Les raisons d'une sous performance continue sont examinées plus en détail dans la suite du présent chapitre mais on peut déjà mentionner à titre d'hypothèses de départ, fondées sur le rapport de l'étude sur dossier, la conception à la fois trop et pas assez détaillée des projets financés par le FIDA et les problèmes liés à la supervision des projets, en particulier le modèle de supervision lointaine qui contraste fortement avec le mode de supervision beaucoup plus proche du terrain qui est celui de la Banque mondiale et de la plupart des autres IFI⁴⁹.

⁴⁶ La BID donne un chiffre pour les projets problématiques et les projets en situation d'alerte en agriculture. Les chiffres pour 2002 donnent 7,9 pour cent de projets agricoles problématiques, ceux pour 2003 indiquent 12,5 pour cent de projets agricoles problématiques et 32 pour cent en situation d'alerte.

⁴⁷ Les IFI, à l'exception du FIDA, utilisent une méthode normalisée pour l'évaluation de la performance du portefeuille. *Les projets problématiques* sont des projets pour lesquels la mise en œuvre ou la probabilité d'atteindre les objectifs de développement reçoivent une note inférieure à "satisfaisant". La désignation *projets à risque* vise des projets problématiques actuels et potentiels (c'est-à-dire ceux avec 3 indicateurs de risque ou davantage). Le FIDA utilise l'appellation de *projets peu performants*, qui se réfère aux projets restant sensiblement au-dessous du résultat visé ou ne faisant guère apparaître de progrès, voire pas du tout, au regard des objectifs de développement visés. Ils se rapprochent le plus de la notion de projets problématiques utilisée par d'autres IFI. Il n'y a pas actuellement, pour les projets du portefeuille du FIDA, de mesure de la performance équivalant à "projet à risque".

⁴⁸ Ce chiffre provient d'une auto-évaluation, sans vérification indépendante.

⁴⁹ La caractéristique de l'excès et du déficit de conception a été relevée dans le Rapport de l'étude sur dossier (page 35). Cette expression décrit une situation dans laquelle les documents d'évaluation prospective, les documents de travail et les discussions des comités d'examen technique traitent de nombreuses questions de manière très fouillée pour chaque projet. Ce faisant, il n'est pas sûr que les questions de conception vraiment centrales – c'est-à-dire celles dont dépendent en fin de compte la performance et l'impact du projet – aient été parfaitement cernées par les concepteurs, les EEP, les TRC et les évaluateurs et qu'elles aient été au centre de leur attention.

Tableau 5: Comparaison de la performance par secteur du portefeuille

Institution	Portefeuille	Année	Projets à risque ou projets peu performants (%)
FIDA	Total	2000	25,7
		2001	24,9
		2002	24,9
Banque mondiale	Développement rural ^b	1997 ^a	24
		2002	18
	Agriculture ^c	1997	27
		2002	16

Source: FIDA, *Examen de la performance du portefeuille 2003*; Banque mondiale, *Examen annuel de la performance du portefeuille, exercice 2002*. En raison de différences dans l'établissement des rapports, on ne dispose pas de séries temporelles directement comparables.

^a En ce qui concerne la Banque mondiale les années désignent toujours l'exercice.

^b *Développement rural* est une classification thématique de la Banque mondiale qui désigne tous les investissements et prêts-programmes ayant comme objet ou comme contenu le développement rural.

^c *Agriculture* est une classification sectorielle qui désigne spécifiquement les investissements et prêts-programmes ayant pour but d'appuyer des activités agricoles.

2.17 Il existe une autre mesure de performance du portefeuille, à savoir le temps qui s'écoule entre l'approbation des projets par le Conseil et l'entrée en vigueur du prêt. Un long intervalle peut signifier qu'un important travail préliminaire est nécessaire pour que le projet puisse commencer, mais peut aussi vouloir dire que les projets présentés au Conseil ne sont pas véritablement "prêts"—ce qui tient souvent au fait que des conditions essentielles ne sont pas encore remplies par l'emprunteur ou que les cofinancements ou les dispositions institutionnelles nécessaires ne sont pas encore en place. Le tableau 6 illustre ces intervalles sur toute la période de l'EEI, et le tableau 7 compare les intervalles moyens pour 1994-2003 pour les différentes divisions régionales du FIDA. Le tableau 8 fournit quelques comparaisons récentes avec d'autres IFI.

Tableau 6: Intervalle moyen (en mois) entre l'approbation par le Conseil et l'entrée en vigueur du prêt, par année (d'entrée en vigueur du prêt)⁵⁰

	Conseil-signature	Signature-entrée en vigueur	Conseil-entrée en vigueur
1994	4,3	7,0	11,4
1995	4,7	8,1	13,0
1996	3,1	8,3	11,5
1997	4,8	8,3	13,2
1998	6,8	8,6	15,6
1999	3,9	10,8	14,7
2000	5,2	9,0	14,2
2001	5,0	10,7	15,8
2002	7,4	9,8	17,3
2003	4,9	12,1	17,0

Source: SGPP.

⁵⁰ Tous les chiffres proviennent du SGPP. Le Projet 241 (Haïti), qui a souffert de retards inhabituels après son approbation, essentiellement en raison de problèmes politiques persistants, a été exclu de l'analyse.

Tableau 7: Intervalle moyen (en mois) entre l'approbation par le Conseil et l'entrée en vigueur du prêt, par région (par année d'entrée en vigueur du prêt)

	Conseil- signature	Signature - entrée en vigueur	Conseil- entrée en vigueur
Afrique de l'Ouest et du Centre (PA)	5,0	10,0	15,1
Afrique orientale et australe (PF)	4,3	9,5	13,9
Asie et Pacifique (PI)	3,0	7,3	10,3
Amérique latine et Caraïbes (PL)	9,1	11,3	20,5
Proche-Orient et Afrique du Nord (PN)	4,2	8,7	12,9

Source: SGPP.

2.18 Sur l'ensemble de la période couverte par l'EEL, les intervalles semblent s'être allongés⁵¹, encore que les différences entre régions soient importantes. Un examen des portefeuilles régionaux porte à penser que des intervalles plus longs sont dus surtout aux difficultés rencontrées par les emprunteurs pour satisfaire aux conditions d'entrée en vigueur du prêt, problème particulièrement important en Amérique latine. Dans certains cas, la raison du retard est que le FIDA a souhaité qu'un groupe cible particulier soit pleinement pris en compte dans les modalités d'exécution du projet, dans d'autres, il est dû à des lenteurs dans l'adoption d'une législation indispensable ou, de manière plus générale, à l'instabilité institutionnelle ou politique. Une plus grande flexibilité dans les modalités de prêt peut aussi entraîner un allongement de la phase préliminaire lorsque des déclencheurs ou des jalons sont prévus entre les tranches successives du prêt. Ce qui n'apparaît pas clairement, c'est si l'allongement du processus dénote ou non un problème de caractère plus systémique dans la façon dont la phase préalable à la mise en œuvre est traitée au FIDA, auquel cas des mesures devraient être prises plus en amont, au stade de la conception des projets, de manière à s'assurer de l'engagement de l'emprunteur et de la mise en place des dispositions institutionnelles nécessaires pour attaquer avec succès la phase de la mise en œuvre. Les intervalles observés au FIDA sont parmi les plus longs par comparaison avec les autres IFI, et il faudrait savoir si la direction du FIDA peut les justifier par une meilleure efficacité du processus ou une meilleure qualité des résultats.

Tableau 8: Performance du portefeuille – FIDA et autres IFI

Institution	Intervalle entre l'approbation par le Conseil et l'entrée en vigueur du prêt
BAfD (2003)	8,4 mois
FAsD (2003)	+/-24 mois
Banque mondiale (2002)	8,2 mois ^a
BID (2003)	12 mois (médian)
	14 mois (moyen)
FIDA (2003)	17,0 mois

^a Projets d'investissement seulement.

⁵¹ Les chiffres donnés ici sont légèrement supérieurs à ceux que fournit le Rapport de situation sur le portefeuille de projets d'avril 2004.

Principaux points:

- L'aide du FIDA est de manière générale centrée sur les pauvres, bien que le volume des prêts par habitant aux pays les plus pauvres et les plus peuplés se situe au-dessous des niveaux observés dans les pays moins pauvres.
- Le modèle d'allocation des ressources utilisé jusqu'en 2003 n'est plus conforme à la meilleure pratique. Le SAFF offre un critère plus transparent pour l'appréciation des difficultés en matière de politiques et d'institutions au niveau des pays et des secteurs, mais il reste à savoir si le FIDA est bien outillé pour apporter des réponses plus sélectives basées sur le SAFF. Le souci d'accorder une pleine attention et un traitement équitable aux pays, en particulier à ceux du bas de l'échelle pour ce qui est de la qualité des politiques et des institutions, est une caractéristique des systèmes bien établis d'allocation des ressources fondée sur la performance, et continuera selon toute probabilité d'être une préoccupation pour le FIDA compte tenu de ses ressources limitées.
- Les tendances de l'APD sont à une diminution de l'appui direct à l'agriculture et à une augmentation de l'aide rurale multisectorielle. Le FIDA, malgré son mandat spécifique, n'a apparemment pas pu convaincre les autres donateurs de l'opportunité de continuer à mobiliser des ressources pour le secteur agricole. Après avoir maintenu sa contribution à l'agriculture pendant la majeure partie des années 90, le FIDA a plus récemment élargi l'éventail de son action en direction du développement rural, de la réforme des institutions et du renforcement des capacités, comme l'on fait les autres donateurs actifs dans ce secteur.
- Les données relatives à la performance du portefeuille placent le FIDA au niveau de la plupart des autres IFI, mais rien ne justifie une satisfaction excessive. Les chiffres du FIDA étaient plus proches de ceux de la Banque mondiale à la fin des années 90, ce qui signifie qu'un effort énergique d'amélioration de la performance du portefeuille sera nécessaire pour permettre au FIDA de rester à la hauteur des institutions comparables.

Performance des projets et des programmes

2.19 Fondamentalement, la mission du FIDA est d'identifier et de concevoir des projets et des programmes durables qui améliorent les conditions de vie des ruraux pauvres. Il a déjà été expliqué comment le FIDA a progressivement élargi sa mission en assumant un rôle croissant dans les activités des projets et dans l'appui à leur mise en œuvre. Dans la présente section, ces initiatives seront examinées et évaluées sur la base des évaluations de vingt projets réalisées dans le cadre des visites dans les pays (une analyse plus complète figure à l'annexe 4). Dans la présente section, l'accent est mis sur la performance des divers projets et des programmes de pays auxquels ils se rattachent. Les mécanismes et processus internes par le jeu desquels le FIDA a progressivement modifié son approche de l'élaboration des projets et des programmes sont examinés de façon plus détaillée au chapitre 3. La section suivante examine l'impact et la durabilité de ces projets et contient un certain nombre de conclusions sur le point de savoir comment le FIDA s'acquitte de son mandat et de sa mission.

Encadré 3: Caractéristiques de l'échantillon de pays

Le FIDA travaille dans des contextes nationaux très différents. Il y a des pays à revenu intermédiaire et des pays à faible revenu, des pays qui ont une bonne performance en termes de réforme de l'action publique et des institutions, et d'autres qui ne suivent pas. Il y a des pays en bonne position pour atteindre les OMD en 2015 et d'autres qui ont pris un retard sérieux. Certains pays sortent de longues périodes de conflit et d'autres sont en train de s'y enfoncer. Les pays pris comme échantillon pour l'EEI présentent un certain nombre de ces caractéristiques différentes. Le tableau 9 range les pays d'après leur position la plus récente sur l'échelle d'évaluation EPIN de l'IDA, qui mesure la performance des politiques générales et du cadre institutionnel des pays. Six des huit pays auxquels ce classement s'applique apparaissent parmi les plus performants. Malgré une bonne performance globale, au moins cinq des pays de l'échantillon sont hors de course en ce qui concerne les OMD, et sont tous, à l'exception du Pakistan, des pays d'Afrique subsaharienne. Le Mozambique est sorti récemment d'une longue période de conflit, et le Pakistan fait face à des risques importants sur le plan de la sécurité en raison de sa position géopolitique. Deux des pays de l'échantillon sont des pays à revenu intermédiaire: l'Égypte et le Pérou. L'échantillon est malheureusement trop petit pour tester la corrélation statistique entre les caractéristiques des pays et la performance des projets, bien que ces caractéristiques soient évidemment importantes pour mieux comprendre les difficultés qui empêchent de produire un impact durable sur la pauvreté.

Tableau 9: Évaluation des politiques et des institutions nationales (EPIN), 2003

Quintile de l'EPIN	Pays pris comme échantillon pour l'EEI
Premier quintile	Arménie, République-Unie de Tanzanie
Deuxième quintile	Bangladesh, Bolivie, Burkina Faso, Pakistan
Troisième quintile	Mozambique
Quatrième quintile	Guinée
Cinquième quintile	-

Note: L'EPIN ne comprend pas l'Égypte ni le Pérou qui sont l'un et l'autre des pays à revenu intermédiaire.

2.20 Le tableau 10 récapitule les principales appréciations des performances auxquelles ont abouti les évaluations de projets. Si l'on se réfère aux objectifs de l'institution et aux priorités de développement des pays, la performance des projets financés par le FIDA est bonne. Tous les projets évalués visaient directement ou indirectement à réduire la pauvreté, et la réduction de la pauvreté est une priorité, sinon *la* priorité absolue de la majorité des pays emprunteurs du FIDA. L'efficacité est substantielle dans deux tiers des cas, dans le dernier tiers des projets pris comme échantillon les résultats sont insuffisants eu égard aux objectifs de développement visés⁵². L'efficacité est satisfaisante – élevée ou substantielle – dans seulement la moitié des projets évalués et moins que satisfaisante dans l'autre moitié. Naturellement, le succès de la mise en œuvre des projets financés par le FIDA est fortement dépendant de la performance de l'emprunteur. L'emprunteur, dans la plupart des projets de l'EEI, a une performance raisonnablement bonne, bien qu'il y ait manifestement place pour des améliorations. La performance combinée des institutions coopérantes et du FIDA est légèrement inférieure à celle de l'emprunteur, en raison principalement de problèmes de supervision et de retards de la part du FIDA dans ses actions tendant à corriger les insuffisances des projets. L'échantillon contient un petit nombre de projets excellents, mais la constatation de l'EEI est que l'actuel modèle d'intervention ne réussit pas à relever de manière plus générale le niveau de performance.

⁵² C'est à peu près la proportion de projets non satisfaisants, par rapport au portefeuille total, relevée par Wappenhans en 1992 à la Banque mondiale. Le rapport Wappenhans, qui examinait la qualité du portefeuille total de la Banque et non pas seulement des projets ruraux et agricoles (qui à l'époque se situaient en dessous de la moyenne générale de la Banque), a été à l'origine d'un ambitieux programme d'amélioration du portefeuille à la Banque.

Tableau 10: Récapitulation des appréciations des performances des projets⁵³

(taille de l'échantillon: N = 20 projets sauf indication contraire)	Élevée	Substantielle	Modeste	Négligeable	N
Pertinence: Mesure dans laquelle le projet répond aux priorités de développement du pays, à la stratégie du FIDA et aux besoins des bénéficiaires.	60%	40%	-	-	20
Ciblage: Mesure dans laquelle la conception a ciblé les activités appropriées sur les personnes appropriées.	10%	55%	35%	-	20
Efficacité: Réalisation (ou réalisation attendue) des grands objectifs de l'intervention d'aide au développement.	0%	67%	33%	-	18
Efficience: Conversion économique des intrants ou des ressources en produits et en réalisations.	20%	25%	50%	5%	20
Performance de l'emprunteur: Performance globale de la direction du projet et des exécutants.	25%	35%	40%	-	20
Performance des IC et du FIDA: Performance globale du FIDA et des superviseurs.	10%	45%	45%	-	20

Comparaison des performances

2.21 **Les résultats de l'EEI sont très semblables à ceux du RARI de 2003.** Le tableau 11 permet d'observer une forte similarité entre les résultats produits par l'EEI et ceux établis par les RARI de 2002 et 2003. Comme les échantillons de pays sont dans les deux cas composés de manière assez différente, ils reflètent ensemble une part assez représentative des investissements du FIDA.

Tableau 11: Comparaison entre les résultats de l'EEI et des RARI de 2002 et 2003

% élevée et substantielle	Échantillon EEI	RARI 2003	RARI 2002
Pertinence	100	90	80
Efficacité	67	70	60
Efficience	45	50	50

2.22 Parmi les organisations similaires, le seul élément de référence disponible est le portefeuille de projets du secteur rural de la Banque mondiale. Les chiffres pour le portefeuille en cours ont déjà été comparés (tableaux 4 et 5). Pour les projets achevés, les chiffres de la Banque mondiale montrent qu'en moyenne 67,5 pour cent des projets du secteur rural ont produit un résultat satisfaisant entre 1994 et 2003, contre 68,9 pour cent pour le portefeuille dans son ensemble⁵⁴. Il y a cependant eu une tendance à la hausse de la performance ces dernières années, et lors de l'exercice 2002, la proportion de projets ruraux achevés avec un résultat satisfaisant avait atteint 81 pour cent, signe de l'effort entrepris par la Banque pour améliorer la qualité de son portefeuille rural⁵⁵. La Banque classe les résultats en se fondant sur une combinaison de trois critères: la pertinence, l'efficacité et l'efficience. Sur la base de ces trois critères, la moyenne des résultats des 20 projets pris comme échantillon pour l'EEI est satisfaisante pour 70,7 pour cent d'entre eux, soit

⁵³ Les classes modales sont indiquées en grisé. Il a été jugé inutile de considérer l'efficacité de deux projets qui en sont aux tous premiers stades de la mise en œuvre: BADP au Pakistan et AMSDP en Tanzanie; c'est pourquoi, à la ligne efficacité, N a la valeur 18 et non la valeur 20 qui correspondrait à l'échantillon complet.

⁵⁴ Banque mondiale, *Examen annuel de l'efficacité du développement (2003)*. Département de l'évaluation des opérations, Washington. Les chiffres sont établis par rapport au nombre de projets et non par rapport aux décaissements. Pondéré par le montant des décaissements, le chiffre atteint 77 pour cent pour les projets du secteur rural et 78 pour cent pour le portefeuille dans son ensemble.

⁵⁵ Les résultats partiels pour l'exercice 2003 indiquent un retour à la moyenne de 1994-2003, mais bon nombre de projets terminés au cours de l'exercice 2003 n'avaient pas été évalués au moment de la publication de l'Examen annuel de l'efficacité.

un pourcentage proche du chiffre de la Banque, mais elle tombe à 61 pour cent lorsqu'on considère seulement les projets achevés⁵⁶. L'échantillon de projets achevés est très petit, la comparaison n'a qu'une valeur indicative, mais il n'en demeure pas moins que le FIDA n'a pas lieu d'être trop satisfait des niveaux de performance de ses projets.

Pertinence des investissements du FIDA

2.23 Les évaluations des projets montrent que leurs objectifs répondent bien aux priorités de développement des pays, aux stratégies du FIDA et aux besoins des bénéficiaires⁵⁷. Toutefois, pour un quart des projets examinés, l'équipe de l'EEI chargée des évaluations dans les pays doute fort que la décision d'investissement ait en fait été la plus judicieuse, soit parce qu'elle ne paraissait pas en accord avec les objectifs stratégiques actuels du FIDA (Pakistan), soit en raison d'un décalage entre le choix de l'instrument du FIDA et le contexte général de coordination de l'aide dans le pays (République-Unie de Tanzanie), soit encore parce que l'appui que le FIDA avait apporté à lui seul à une politique gouvernementale particulière l'avait peut-être empêché d'envisager des interventions de développement plus novatrices et peut-être plus pertinentes (Égypte, encadré 4). Ce constat renvoie, concernant les stratégies du FIDA, à un problème plus large qui a été mis en évidence lors de l'étude sur dossier.

Encadré 4: Problèmes de pertinence dans le cas de l'Égypte

En Égypte, le FIDA a appuyé les efforts du gouvernement visant à bonifier des terres de culture et à procurer, essentiellement par le biais d'investissements agricoles, des moyens de subsistance aux exclus et aux chômeurs. Toutefois, la bonification et la mise en valeur de terres désertiques sont une option qui prête à controverse. Par ailleurs, le fait pour le FIDA de privilégier l'appui aux investissements agricoles ne va pas nécessairement dans le sens des priorités des bénéficiaires quand les zones de peuplement manquent le plus souvent des infrastructures et des services les plus élémentaires. La question se pose même de savoir si le FIDA s'adresse bien, en Égypte, aux habitants les plus pauvres – qui sont les paysans de la Haute Égypte, région qui attire l'attention d'un nombre croissant d'institutions⁵⁸. De plus, le principal partenaire du FIDA, à savoir le Ministère de l'agriculture et de la mise en valeur des terres, n'est pas véritablement le partenaire idéal pour le type de planification et d'intervention participatives et partant de la base que privilégie le FIDA, ni pour les aspects plus innovants du développement communautaire et de l'action en faveur des femmes, dans lesquels réside l'avantage comparatif que l'on reconnaît au FIDA. Une solution serait peut-être d'initier le ministère aux activités innovantes d'ONG comme CARE, dont le projet de recherche sur les cultures commerciales pour de petits exploitants en Haute Égypte a récemment obtenu un don de la Banque mondiale.

2.24 Les stratégies du FIDA sont rédigées en termes extrêmement flous et suffisamment imprécis pour que presque tout travail avec des ruraux pauvres apparaisse comme pertinent. L'étude sur dossier réalisée dans le cadre de l'EEI (page 16) a relevé ce qui suit à propos du Cadre stratégique pour 2002-2006: "Le cadre conceptuel et le cadre de politique générale sont pour l'essentiel flous et incluent presque tout sans n'exclure presque rien". Les stratégies régionales ont comme éléments positifs des analyses de qualité, des objectifs clairs (bien qu'il ne soit pas aussi certain que ces objectifs constituent un guide approprié pour l'allocation des ressources) et des principes de nature à orienter la programmation par pays. Leurs points faibles sont cependant qu'elles ne tiennent pas suffisamment compte des pratiques optimales suivies par d'autres institutions internationales et des savoirs rassemblés au sujet de la croissance et de la réduction de la pauvreté rurale au plan régional. Néanmoins, elles ne comportent aucun indicateur clairement

⁵⁶ Les chiffres de la Banque concernent les projets achevés uniquement. L'échantillon du FIDA contient les projets en cours à des stades de mise en œuvre variables. Il est difficile de faire une évaluation cohérente de la performance peu avant, ou de préférence après, l'achèvement des projets.

⁵⁷ Quatre projets (PRODESIB, PROSAT, NWASP, ASP) correspondent de près aux documents stratégiques du FIDA (le cadre stratégique, la stratégie régionale pertinente et le COSOP), mais cela s'explique en partie par le fait que la conception des projets était antérieure aux stratégies en question.

⁵⁸ Concernant l'ensemble du programme pour l'Égypte, l'évaluation du programme de pays confirme l'appréciation de l'EEI et note qu'il est moins pertinent pour les plus pauvres.

défini permettant de suivre les progrès accomplis sur la voie des objectifs fixés au plan régional (RED, par. 3.33-3.34). Une analyse de 20 COSOP est parvenue à la conclusion qu'ils étaient satisfaisants pour ce qui était de leur alignement sur les priorités de l'organisation, du degré d'implication locale et d'engagement des parties prenantes, de la qualité de l'analyse et du ciblage. À bien des égards, les COSOP continuent d'être essentiellement un regroupement d'idées plutôt que des stratégies nationales garantissant une action sélective et ciblée. En particulier, les COSOP ne jouent pas le rôle de filtre rigoureux qui doit être le leur lors de l'identification des projets. Ils contiennent de bonnes analyses mais ne définissent pas comme il convient le créneau que devrait occuper le FIDA dans l'aide au développement. Il faudrait également mieux les relier aux processus menés dans les pays, comme les DSRP, et mieux définir comment le Fonds pourrait, en jouant un rôle de catalyseur, encourager d'autres institutions à reprendre à leur compte des idées qui pourraient être reproduites ailleurs. Ces points faibles se reflètent clairement dans le vague de la définition de l'innovation et dans l'insuffisance des dispositions prises en matière de suivi et évaluation (S&E).

Efficacité de l'exécution

2.25 Un impact sur le développement n'est habituellement obtenu que dans le cas des deux tiers des projets financés par le FIDA. Le jugement porté sur l'efficacité de l'exécution mesure la réalisation des objectifs de développement fixés dans le projet. Autrement dit, "dans quelle mesure le projet a-t-il réussi à atteindre le but qui lui avait été assigné?"⁵⁹. À la lumière de cet étalon, l'échantillon de projets examinés dans le cadre de l'EEI comporte indubitablement un certain nombre de projets hautement performants, mais de graves problèmes d'exécution sont également chose commune (encadré 5).

⁵⁹ Cette appréciation tend à exagérer l'efficacité potentielle de l'exécution, les objectifs de certains projets étant mal structurés, comme expliqué à l'annexe 4.

Encadré 5: Des problèmes de conception des projets ont affecté l'efficacité de leur exécution

La conception des activités constitue un aspect essentiel de la qualité de l'aide, et celle-ci a à son tour un impact considérable sur son efficacité⁶⁰. Le RED (chapitre 3) contient un exposé détaillé des principaux points faibles de la conception des projets du FIDA. L'objectif des projets, les produits et la corrélation logique entre eux sont convenablement définis, mais tel n'est pas le cas des indicateurs concrets et des objectifs permettant de suivre les performances, ce qui reflète le manque de détermination qui a caractérisé l'adoption du cadre logique. L'aspect durabilité n'est pas assez pris en compte et les objectifs et les aspirations ne sont pas reflétés dans les éléments concrets de la conception des projets. Dans l'ensemble, l'évaluation des capacités d'exécution, des motivations et de l'appui requis par les directeurs de projets, les partenaires et le personnel de suivi est défailante, et les descriptifs de projets ne prévoient aucune mesure visant à lutter contre la corruption. Beaucoup de ces problèmes de conception ont sapé l'efficacité de l'exécution sur le terrain, ce qu'illustrent clairement les études par pays réalisées dans le cadre de l'EEI:

- Le programme de services financiers ruraux (RFSP) en République-Unie de Tanzanie est conçu de façon confuse et excessivement rigide, et la plupart des 27 risques identifiés dans le cadre logique auraient dû être élucidés et internalisés pendant la formulation du projet et la négociation du prêt. S'il n'était pas possible de prévoir des mesures visant à atténuer les risques au moment de la conception du projet étant donné que celui-ci tendait à mettre en œuvre une approche nouvelle et essentiellement inédite, il eût été préférable que cette composante soit explicitement décrite comme une initiative pilote.
- Projet de développement rural dans le Sud-Ouest (PDRSO) du Burkina Faso: la logique du projet était mal articulée et les objectifs de développement, centrés sur les moyens disponibles, n'étaient pas assez bien définis pour que la communauté puisse identifier ses propres priorités et ses propres modalités de travail. En outre, il n'y avait pas eu d'évaluation de l'impact sur l'environnement (des travaux de construction de routes) alors même que la mise en valeur du fond des vallées présentait des risques élevés, peu avait été fait pour les réduire.
- Projet de mise en valeur des zones Barani dans la province frontière du Nord-Ouest (BADP) au Pakistan: la logique de l'intervention aurait dû retenir davantage l'attention, et en particulier le fait que 80 pour cent des revenus des populations locales provenaient d'activités non agricoles, le manque d'accès des pauvres aux services publics et la méconnaissance, dans le document d'évaluation prospective du projet, des conséquences qu'aurait le vaste programme de déconcentration entrepris au Pakistan.

2.26 Des 16 projets pris comme échantillon dont l'exécution est bien avancée ou achevée, la moitié se sont heurtés à de sérieux problèmes d'exécution (sans compter les deux projets en Bolivie, qui ont été interrompus par suite d'un cas de force majeure). Trois projets (deux en Guinée et le PDRSO au Burkina Faso) font apparaître des points faibles qui s'aggravent mutuellement: l'étendue du secteur couvert par le projet, la population cible et le nombre de composantes était trop grands et la sélection de l'équipe de gestion du projet a laissé à désirer.

2.27 Le fait que la moitié des projets examinés dans le cadre de l'EEI ont dû être repensés à mi-parcours, souvent à des égards importants, témoigne également de l'étendue des problèmes d'exécution. Il est remarquable aussi que les problèmes ayant amené à repenser les projets aient été concentrés au moment du bilan à mi-parcours plutôt que d'être réglés à un stade plus précoce. Sept projets de l'échantillon (35 pour cent) ont été sérieusement retardés et le taux d'exécution des activités a été très faible pendant plusieurs années, jusqu'à ce que des modifications majeures aient été introduites après les bilans à mi-parcours respectifs⁶¹. S'il n'est pas inhabituel que des modifications soient apportées à la conception des projets de développement, quels qu'ils soient, et bien que cela soit dans une certaine mesure souhaitable étant donné l'évolution du contexte dans lequel les projets sont exécutés, le nombre de refontes majeures et leurs conséquences pour l'efficacité (et l'efficacité) des activités au cours des quelques premières années de l'exécution des

⁶⁰ Comme démontré de façon empirique par Wane, W. (2004), *The Quality of Foreign Aid: Country Selectivity or Donors Incentives?*, Banque mondiale, Policy Research Working Paper 3325, juin 2004.

⁶¹ Ces projets étaient les suivants: AqDP (Bangladesh), PDRSO (Burkina Faso), EDNASP (Égypte), PD-PEF (Guinée), PD-PAPE (Guinée), NAFF (Mozambique) et PF-ACP (Pakistan).

projets portent à conclure que certaines modifications sérieuses des mécanismes d'élaboration des projets utilisés par le FIDA s'imposent⁶².

Efficacité du ciblage

2.28 Concevoir les projets dans une optique axée sur les pauvres ne se traduit pas toujours par un ciblage efficace sur le terrain. Il suffit de passer en revue les ouvrages publiés à ce sujet pour confirmer qu'il existe une corrélation étroite entre la qualité du ciblage et les performances des projets⁶³. Pour le FIDA, le ciblage constitue le principal mécanisme utilisé pour veiller à ce que les investissements qu'il finance bénéficient aux groupes de ruraux les plus pauvres et les plus marginalisés, mais les messages ambivalents qui ressortent d'expressions telles que les "pauvres économiquement actifs" et les "ruraux pauvres ayant une capacité de production" ne se prêtent pas à une interprétation claire et simple, ce qui nuit à la compréhension de l'exercice de sélection. Sur la base des descriptifs de projets, l'étude sur dossier est parvenue à la conclusion que l'approche suivie par le FIDA pour cibler ses activités était essentiellement satisfaisante au stade de la conception des projets. Les études par pays ont cependant fait ressortir plusieurs problèmes au moment de traduire cette conception dans des mécanismes de ciblage efficaces sur le terrain. Ainsi, 65 pour cent des projets faisant partie de l'échantillon ont reçu une appréciation très satisfaisante/satisfaisante pour le ciblage d'ensemble – régions pauvres et groupes fonctionnels pauvres (petits agriculteurs, pêcheurs artisanaux) – mais 40 pour cent seulement ont fait l'objet d'une telle appréciation pour ce qui est du ciblage des groupes les plus pauvres dans la région d'intervention (tableau 12)⁶⁴.

Tableau 12: Appréciation du ciblage⁶⁵

<i>(échantillon: 42 projets)</i>	Pourcentage satisfaisant	Pourcentage non satisfaisant	Nombre de projets
Ciblage d'ensemble (étude sur dossier)	83	17	42
Ciblage d'ensemble (visites dans les pays)	65	35	20
<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>			
Femmes (étude sur dossier)	81	19	42
Femmes (visites dans les pays)	58	42	19
<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>			
Groupes les plus pauvres (visites dans les pays)	40	60	20

Source: Étude sur dossier de l'EEI et appréciations portées sur le formulaire 5.

2.29 Les performances inégales en ce qui concerne le ciblage au niveau du terrain résultent du manque de rigueur des mécanismes de ciblage au stade de la conception des projets ainsi que de modalités d'exécution qui ne permettent pas d'éviter que les avantages des activités aillent à des

⁶² Le MFF est conçu de manière à offrir une approche plus échelonnée et plus adaptable de la conception des projets afin de pouvoir tenir compte de l'évolution de la situation, mais l'on ne dispose pas encore d'évaluations systématiques qui permettraient de déterminer si le MFF s'avère ou non être plus efficace que l'approche traditionnellement suivie par le FIDA pour élaborer ses projets.

⁶³ Coady, D., Grosh, M. et Hoddinott, J. (2003). A Review of Targeting Approaches. Banque mondiale, Social Safety Nets Primer Notes, Issue 10, 2003.

⁶⁴ Il n'existe au FIDA aucune définition claire de ce qu'il faut entendre par "pauvres" et les "plus pauvres". Les définitions qui sont utilisées au niveau de la communauté internationale pour désigner "les pauvres" englobent tous ceux qui vivent avec moins de 2 dollars par jour et "les plus pauvres" (ou les groupes vivant dans une pauvreté absolue) ceux qui vivent avec moins de 1 dollar par jour. Ces définitions ne sont pas largement utilisées dans les descriptifs de projets examinés dans le contexte de l'EEI. Pour porter une appréciation sur la question de savoir si les projets étaient ou non efficacement ciblés sur les groupes pauvres et les plus pauvres, les équipes chargées de l'EEI se sont fondées principalement sur les données provenant du S&E des projets (lorsqu'elles étaient disponibles) ainsi que sur les appréciations et jugements portés par les bénéficiaires et les équipes de gestion des projets.

⁶⁵ Par "pourcentage satisfaisant" et "pourcentage non satisfaisant", il faut entendre la somme des appréciations très satisfaisantes/satisfaisantes et modestes/négligeables respectivement.

personnes auxquelles elles ne sont pas destinées, notamment lorsqu'il n'était pas donné d'indications ni imposé de procédures explicites en matière de ciblage aux partenaires d'exécution, lorsque les mécanismes de conception et d'exécution ne sont pas conçus de manière à éviter que les groupes plus aisés profitent indûment des activités et lorsqu'il n'est pas accordé une attention suffisante au contrôle et au suivi de l'efficacité continue du ciblage, l'information sur ce point ne pouvant par conséquent pas être intégrée aux décisions prises par les équipes de gestion des projets⁶⁶. Ce qu'il faut, tout d'abord, c'est disposer d'un cadre plus clair pour guider le travail de ciblage dans le contexte des projets. Dans une évaluation – actuellement en cours – des mécanismes de décentralisation mis en place dans le contexte de trois programmes de pays qui doit être publiée prochainement, OE est parvenu à la conclusion qu'il n'existait pas de critères clairement définis permettant d'identifier les groupes pauvres au stade de la conception des projets ni d'indications sur les procédures à suivre en matière de ciblage au stade de l'exécution. Dans cette étude, OE souligne que si les groupes pauvres qui sont la cible des activités du FIDA ne peuvent pas être clairement identifiés, il est difficile d'imputer aux efforts du Fonds un changement quelconque de leurs conditions de vie⁶⁷.

Efficiences

2.30 Environ la moitié des projets du FIDA ne représentent pas une utilisation judicieuse des ressources investies. Ainsi, 45 pour cent seulement des projets pris comme échantillon ont été considérés comme efficaces ou très efficaces, tandis que la moitié d'entre eux ont été caractérisés par des performances modestes. Ces résultats sont semblables à ceux reflétés dans le RARI de 2003, dans lequel 50 pour cent des projets ont été jugés efficaces ou très efficaces.

2.31 L'analyse économique et la planification ne répondent pas toujours à la nature actuelle des investissements. L'étude sur dossier a relevé des défaillances dans la qualité de l'analyse économique, en particulier le fait que l'approche traditionnelle fondée sur les budgets de campagne continuait d'être utilisée alors même qu'une proportion substantielle des prêts concernent soit des activités de financement dont l'utilisation finale est essentiellement inconnue a priori (investissements sociaux, renforcement des institutions de microfinancement), soit des processus dont la productivité est indirecte, soit encore la création de capital (formation de groupes)⁶⁸. Des indicateurs d'efficacité plus nuancés sont indispensables si l'on veut améliorer le rapport coût-efficacité. Le projet PF-ACP, au Pakistan, illustre ces problèmes, dans la mesure où son taux de rentabilité économique devient négatif si l'on inclut dans l'analyse le projet de relèvement exécuté précédemment avec un financement de la BASD. Du point de vue économique, ce projet n'aurait été justifié que sur la base d'un "investissement à fonds perdus", mais ce problème n'a jamais été abordé lors de l'évaluation prospective. Il n'y a pas eu d'analyse économique lors de l'achèvement du projet (bien que la BASD affirme avoir essayé d'en faire une).

Performance des emprunteurs

2.32 Certains des problèmes d'exécution susmentionnés sont imputables au fait que le cofinancement prévu ne s'est pas matérialisé ou que des difficultés ont surgi par suite des dispositions prises en vue de la conception ou de l'exécution et, pour une large part, sont indépendants de la volonté du FIDA. L'évaluation a également porté sur la performance des emprunteurs, qui se reflète principalement dans les mécanismes mis en place en vue de la gestion des projets.

⁶⁶ Dans une étude récente du ciblage de 122 projets exécutés dans 48 pays, Coady, D. et al. (2003: p. 64-65) sont parvenus à la conclusion que "*la qualité de l'exécution a une énorme importance pour les résultats du ciblage*".

⁶⁷ FIDA (2004) *Évaluation thématique des performances et de l'impact du FIDA dans un environnement décentralisé: le cas de l'Éthiopie, de l'Ouganda et de la Tanzanie*, OE.

⁶⁸ Les *Decision Tools for Rural Finance* (2003) indiquent certes quelles sont les méthodes optimales à suivre dans le contexte des projets appuyés par des mécanismes de microfinancement, mais cela paraît être l'exception.

2.33 **L'efficacité se trouve souvent compromise par une gestion des projets qui laisse à désirer**⁶⁹. Pour 40 pour cent des projets, les performances de l'emprunteur en matière de gestion et d'exécution du projet ont été jugées modestes. Les difficultés rencontrées dans ce domaine ne sont aucunement le propre du FIDA, il s'en faut, mais la lenteur relative de la réaction de plusieurs CPP lorsque les problèmes de gestion ont commencé à surgir et la tendance à attendre le bilan à mi-parcours pour adopter des mesures correctives sont des aspects qui méritent d'être relevés. Tant attendre pour modifier la conception des projets compromet l'efficacité, tout au moins à court terme.

2.34 Il existe certes des exemples de projets bien gérés, et les visites dans les pays ont débouché sur la conclusion que la mise au concours y avait beaucoup contribué. C'est ce que confirment les études au Pérou, en République-Unie de Tanzanie et au Mozambique (PAMA), où les équipes chargées de la gestion des projets ont été recrutées à la suite d'une mise au concours. La sélection de gestionnaires et d'un personnel capables, jointe à une ferme volonté de voir les objectifs des projets atteints, améliore la prise de décisions ainsi que les performances sur le terrain. Parmi les autres unités de gestion des projets dont les performances ont apparemment été satisfaisantes, il y a lieu de citer celles chargées des projets réalisés en Arménie (NWASP et ASP), au Mozambique (NAFP), au Burkina Faso (PAMER) et au Bangladesh (SSWRDSP).

2.35 Il n'en demeure pas moins que, souvent, la gestion du projet est loin d'être satisfaisante. Dans 8 projets sur 20 (40 pour cent), la performance de l'emprunteur a été jugée modeste. Cinq autres des projets de l'échantillon sont très récents, trop pour que des problèmes de gestion se soient déjà matérialisés. L'étude sur dossier (paragraphe 3.83 à 3.85) a également souligné que la gestion des projets suscitait des problèmes, notamment du fait d'une analyse inexacte des capacités actuelles et d'un manque d'engagement de la part des exécutants. Le contexte institutionnel n'ayant pas été évalué comme il convient, les dispositions prises en vue de la gestion des projets n'ont pas été conçues de manière à remédier aux problèmes sous-jacents. Deux grands problèmes se dégagent des études par pays: i) rien n'est fait pour éviter que surgissent des problèmes de gestion majeurs, ce qui est sans doute dû à l'éloignement du FIDA au stade de l'exécution et au fait que le Fonds a recours à des tiers pour assurer la supervision des activités, comme il est dit plus loin dans le présent chapitre; et ii) lorsque les problèmes de gestion qui se sont présentés sont moins sérieux, ils persistent sans que, pour l'essentiel, rien ne soit fait pour les résoudre, et ce pendant plusieurs années.

Performance des institutions coopérantes en matière de supervision et appui du FIDA

2.36 **Les mécanismes de supervision existants pourraient fonctionner mais, le plus souvent, les performances dans ce domaine ne sont pas à la hauteur** (encadré 6). Les conclusions retirées en ce qui concerne la supervision cadrent avec celles d'OE, ce qui porte à penser que le modèle de supervision appliqué aux projets exécutés par le FIDA n'est peut-être pas le plus propre à maximiser la performance des projets, eu égard en particulier à l'approche suivie par le FIDA en matière d'innovation et de reproductibilité⁷⁰. Dans le cas de 9 des 20 projets (45 pour cent), les performances en matière de supervision ont été jugées modestes (appréciation qui vaut aussi bien pour les IC que pour le FIDA), et les 55 pour cent restant ne sont pas sans soulever certaines questions, bien que, d'une manière générale, leur supervision ait été jugée satisfaisante. Ces pourcentages sont bien inférieurs à ceux calculés lors de la dernière évaluation réalisée par le Groupe d'assurance-qualité de la Banque mondiale, qui est parvenu à la conclusion que, pendant l'exercice 2002, la qualité de la supervision des projets ruraux avait été pleinement satisfaisante dans 90 pour cent des cas⁷¹.

⁶⁹ Pour évaluer les performances des emprunteurs, l'équipe de l'EEI s'est fondée surtout sur les dispositions prises en vue de la gestion des projets.

⁷⁰ *Évaluation des modalités de supervision* (2003).

⁷¹ Il y a lieu de noter, toutefois, qu'étant donné que les approches suivies par les deux institutions en matière de supervision sont différentes, la qualité de la supervision reflète beaucoup plus directement les performances de la Banque elle-même alors que ce n'est le cas pour le FIDA, où le rôle et les performances des IC ont une importance capitale.

Encadré 6: Comment faire pour que l'actuel système de supervision fonctionne

En Arménie, l'équipe de direction du projet a porté une appréciation favorable sur la supervision exercée aussi bien par les IC que par le CPP et a considéré que cette supervision avait aidé à améliorer la performance. Le rôle central et dynamique joué par le CPP a beaucoup contribué à ce succès, notamment parce qu'il avait:

- Pris une part active à l'identification et à la formulation du projet pour garantir une conception adéquate.
- Usé de son influence pour veiller à ce qu'il soit sélectionné une personne capable pour assurer la supervision.
- Exploité les points forts des IC, notamment en suivant les conditions du prêt et des décaissements et en apportant un concours fiduciaire.
- Rendu visite aux projets au moins une fois par an, et jusqu'à trois occasions distinctes au cours des premières étapes critiques.
- Noué de bonnes relations avec les équipes de direction des projets, notamment grâce à des communications fréquentes (par exemple en répondant sans tarder aux courriels et aux télécopies).
- Participé activement aux missions chargées des bilans à mi-parcours et aux visites sur le terrain ainsi qu'à la rédaction des rapports.

2.37 La relation entre le CPP et le projet constitue un aspect critique du rôle de supervision du FIDA car le CPP est le seul représentant du Fonds à même de passer en revue les questions techniques et de veiller à ce que les objectifs, le ciblage et les modalités d'exécution restent conformes aux politiques du Fonds. Si l'appréciation portée sur la plupart des CPP est positive, le personnel des projets n'a actuellement guère d'interaction avec le reste du FIDA. En Arménie, par exemple, les CPP et les institutions coopérantes chargées des projets aussi bien NWASP que ASP sont appréciées par l'équipe de gestion des projets mais, au-delà de ce petit groupe, peu d'autres fonctionnaires du FIDA sont activement impliqués dans les activités. De même, au Burkina Faso, il n'y a guère d'interaction entre le personnel des projets et les autres fonctionnaires du FIDA basés à Rome. Rares sont les documents du Fonds qui sont communiqués au personnel des projets, lequel est assez peu familiarisé avec les objectifs du FIDA en général. La faible étendue des contacts entre les autorités nationales et le FIDA limite les possibilités d'interaction, impose une lourde responsabilité au CPP et réduit la possibilité pour les collègues du FIDA de remettre en question les décisions prises au sujet des projets. Ce sont autant d'aspects de l'actuel modèle opérationnel du FIDA, décrit aux paragraphes 3.2 et suivants du chapitre 3.

2.38 Les pays pris comme échantillon pour l'EETI sont trop peu nombreux pour que l'on puisse tirer des conclusions au sujet de la présence sur le terrain et de la supervision directe: au Mozambique et en République-Unie de Tanzanie, l'initiative consistant à désigner un agent de liaison a facilité la communication mais, pour certaines parties prenantes, l'impact de cette initiative a été amoindri par l'absence de toute réelle délégation de pouvoirs aux agents de liaison. Au Pérou, le CPP non résident a contribué à la performance du portefeuille, en particulier en apportant un appui accru à l'exécution du projet (bien que son influence ait été réduite en Bolivie). En Arménie, la supervision directe du projet NWASP a généralement donné de bons résultats, mais cela n'est pas allé sans coûts. En fait, le CPP préfère aujourd'hui jouer un rôle central dans les missions de supervision, à condition que les responsabilités administratives et fiduciaires soient déléguées à une IC compétente.

Principaux points:

- **Pertinence:** Les objectifs correspondent étroitement aux besoins. Mais le cadre stratégique et, à un moindre degré, les stratégies régionales et les stratégies par pays du FIDA ne constituent pas un crible efficace de nature à promouvoir la sélectivité. Il n'existe pas de critères sur la base desquels un projet devrait clairement être rejeté. En particulier, les nouvelles propositions ne sont pas véritablement remises en question lors de l'identification des projets.
- **Efficacité:** Les deux tiers des projets sont considérés avoir une efficacité satisfaisante mais la moitié d'entre eux souffrent de sérieux problèmes d'exécution. Les modifications à apporter à la conception des projets sont concentrées au moment du bilan à mi-parcours, et rien n'est fait auparavant pour remédier aux problèmes ayant surgi. Une flexibilité et des ressources accrues s'imposent pour pouvoir apporter des modifications aux activités à un stade plus précoce de leur exécution, question qui est étroitement liée aux problèmes de supervision.
- **Ciblage:** Celui-ci est moins efficace dans la pratique que les descriptifs de projets ne le donneraient à penser. Les COSOP et les descriptifs de projet ne contiennent pas d'analyses claires des critères à appliquer pour identifier les pauvres ni d'instructions concernant la marche à suivre lors de l'exécution des activités. Le risque de fuite des avantages des projets en faveur de groupes moins pauvres constitue un problème central pour le FIDA dans l'assistance qu'il fournit aux gouvernements pour les aider à accroître la prestation de services ruraux aux secteurs les plus pauvres de la société.
- **Efficiace:** L'efficiace de la moitié des projets pris comme échantillon a été jugée modeste. Les analyses économiques et la planification n'ont pas suivi l'actuel portefeuille d'investissement. L'analyse institutionnelle est souvent insuffisante, et il faudrait planifier plus tôt les modalités de gestion, en tirant les enseignements appropriés des cas dans lesquels l'on a eu recours à une mise au concours.
- **Performance des emprunteurs:** Les exemples de projets les mieux gérés paraissent être ceux pour lesquels les équipes de gestion ont été recrutées à la suite d'un appel à la concurrence. Dans les autres cas, la médiocrité des performances est imputable à l'insuffisance de l'analyse institutionnelle au stade de la conception des projets et au fait que le FIDA n'intervient qu'indirectement lors de l'exécution des activités.
- **Supervision:** La qualité de la supervision est nettement inférieure à celle de la supervision du portefeuille de projets ruraux de la Banque mondiale. Lorsque la supervision est défailante, le FIDA doit être plus sélectif et suivre et intervenir plus efficacement. Il est clair que les IC ne mettent pas suffisamment l'accent sur le développement. La personnalisation des relations entre un pays et le CPP et la sous-traitance de la supervision se traduisent par des faiblesses structurelles dans les relations entre le siège et le terrain.

Programmes de pays et influence sur les politiques

2.39 Le COSOP a été introduit en 1995 afin d'offrir un cadre à moyen terme pour les opérations du FIDA. L'objectif initial du FIDA n'était pas d'élaborer un cadre complet mais plutôt de mettre l'accent sur le rôle spécifique du Fonds, sur son créneau et sur l'orientation future de ses activités dans le pays. Avec le temps, les indications ainsi définies ont été élargies à la corrélation entre les objectifs stratégiques et les objectifs régionaux et les interventions du FIDA au niveau des pays, au lien avec les processus politiques nationaux et aux possibilités d'engager une concertation au sujet des politiques en faveur des pauvres.

2.40 Dans un premier temps, le FIDA n'a consacré que des ressources limitées au processus d'élaboration des COSOP⁷². Plus récemment, le Département gestion des programmes a investi un temps considérable dans l'amélioration de leur qualité. L'étude sur dossier est parvenue à la conclusion que les COSOP les plus récents s'étaient apparemment améliorés et notamment qu'un accent plus marqué avait été mis sur l'identification des possibilités de concertation au sujet des politiques en faveur des pauvres, mais que, souvent, ces documents continuaient de constituer essentiellement un amalgame d'idées de projets. Les conclusions retirées des visites dans les pays vont dans le même sens. Parfois, les COSOP sont considérés comme pouvant servir de base à l'élaboration d'un programme de pays cohérent. L'étude d'OE sur la décentralisation qui doit être publiée prochainement a identifié un certain nombre de lacunes en ce qui concerne le plaidoyer et la concertation sur les politiques en faveur des pauvres⁷³.

2.41 L'équipe chargée de l'EEI a constaté que les effets de synergie entre les projets, entre les différents mécanismes d'assistance (prêts et dons) ainsi qu'entre les projets et les processus d'élaboration des politiques étaient décevants. Dans les rares cas où des effets de synergie ont été constatés, ils ont été exploités comme il convient; le Pérou en est un exemple notable. Ailleurs, la multiplicité des mécanismes de dons et de leurs modalités s'est traduite par un ciblage moins précis, un manque d'orientation stratégique et l'inexistence d'un ordre de priorités. À l'exception du programme de recherches agricoles dont il est question dans l'étude sur dossier, rien n'a vraiment été fait systématiquement pour éclairer la formulation des politiques. Après de longs retards, une nouvelle politique en matière de dons a été adoptée en 2003 et il semble que les nouvelles approches répondent aux critiques formulées par le passé, mais il est trop tôt pour que l'équipe chargée de l'EEI puisse prédire leurs résultats⁷⁴.

2.42 **Bien que les COSOP mettent l'accent sur la concertation, l'influence exercée par le FIDA sur la formulation des politiques est mitigée.** Parmi les projets pris comme échantillon, aussi bien le RFSP que l'AMSDP, en République-Unie de Tanzanie, comportent des composantes consacrées spécifiquement à la formulation des politiques. Le RFSP a beaucoup contribué à la réforme des politiques nationales concernant le microfinancement et l'organisation des coopératives. Au Mozambique, aussi bien le PAMA que le NAFP ont des composantes spécifiques axées sur la réforme des politiques et le FIDA a accompli certains progrès notables dans ce domaine. Dans le cas du NAFP, les principales réalisations ont été les suivantes: i) adoption d'une politique et d'une stratégie nationales concernant la pêche; ii) promulgation d'une nouvelle loi légalisant les comités de cogestion des pêcheries; et iii) promulgation d'une nouvelle politique et d'une nouvelle législation concernant les zones de pêche et les filets. Dans le cas du PAMA, les principaux domaines dans lesquels le FIDA a exercé une influence sur la promulgation des politiques sont les suivants: i) rédaction d'une loi sur l'enregistrement des associations d'agriculteurs; et ii) établissement d'un document de travail sur les modifications à apporter à la politique relative aux concessions agricoles. Dans d'autres cas, comme au Burkina Faso, en Guinée et au Pakistan, les projets n'ont pas débouché sur une réelle concertation.

2.43 **L'exécution et la durabilité constituent également des sources de préoccupation.** Même si le FIDA a eu une influence, cela ne signifie pas nécessairement que les capacités de formulation des politiques, ni les politiques elles-mêmes, aient beaucoup changé. Au Mozambique, en dépit des modifications positives qui ont été apportées à la législation et à la réglementation dans le cadre du NAFP, les navires de pêche industrielle et les pêcheurs d'autres provinces ont abusé de l'assouplissement de la réglementation concernant les périodes de pêche interdite, ce qui pourrait se traduire par un épuisement rapide des stocks de poisson. L'assouplissement de la réglementation avait pour but de permettre aux pauvres de bénéficier continuellement d'une

⁷² Seulement 20 000 USD par COSOP.

⁷³ Op. cit.

⁷⁴ Les modalités changeantes qui caractérisent les dons depuis la politique adoptée en 2003 en la matière auront vraisemblablement des effets significatifs. Les premiers exemples, comme l'octroi d'un don important pour la Phase II du Projet de mise en valeur des ressources forestières sous bail au Népal, semblent avoir réussi à surmonter certains des problèmes qui ont caractérisé les opérations passées, mais il est trop tôt pour dire si cela reflète un changement véritable.

ressource naturelle, mais l'absence de mécanismes efficaces d'exclusion des autres pêcheurs a également entraîné une fuite des avantages de cette mesure en faveur des riches. De plus, les mesures adoptées pour faire respecter la zone d'interdiction de 3 milles marins ont pris fin lorsque les ressources allouées au projet ont été épuisées, ce qui s'est traduit par une concurrence encore plus intense entre les pêcheurs artisanaux et les flottes de pêche de plus grande envergure. L'inconstance de l'application des nouvelles politiques par le gouvernement, due principalement à la faiblesse de ses capacités, limite l'impact des efforts déployés par le FIDA pour promouvoir un changement à long terme des politiques et des institutions. Comme il est dit dans le document de travail concernant le Mozambique: "Tout projet tendant à promouvoir un infléchissement des politiques demeure incomplet tant qu'il n'appuie pas simultanément la création de capacités durables de les faire respecter".

2.44 En dépit de la volonté qu'il a manifestée, le FIDA n'a pas mis en place au niveau des pays de fonctions distinctes consacrées à la concertation. Utiliser les projets et les programmes pour promouvoir la concertation fait partie du mandat du FIDA depuis sa création même. En dépit de la volonté qu'il a manifestée de longue date d'engager un dialogue sur les questions liées à la politique rurale, l'équipe chargée de l'EEI n'a pas constaté que tel ait été systématiquement ou à une échelle significative le cas, au niveau des pays, que ce soit avec les gouvernements ou avec les autres partenaires de développement. Les projets peuvent certes constituer une occasion de mener des discussions avec les décideurs, mais l'expérience des autres organismes de développement porte à penser que c'est souvent grâce à l'utilisation d'instruments autres que les prêts, en particulier des analyses de la situation des pays et les efforts connexes de renforcement des capacités, que la concertation peut être la plus efficace⁷⁵. L'EEI est parvenue à la conclusion que le FIDA ne s'est pas encore doté de capacités suffisantes pour mener à bien, sur la base de son expérience opérationnelle, des analyses détaillées des politiques qui permettraient à ses fonctionnaires de promouvoir un tel dialogue. Comme il a été relevé dans l'étude sur dossier, les capacités d'analyse des services centraux du Fonds demeurent dispersées entre les divisions et les CPP et, pour l'essentiel, les circuits d'information en retour entre les opérations et les systèmes de gestion des savoirs du siège demeurent ponctuels. Il ressort également des visites dans les pays que les effets de synergie entre les activités de prêts et les autres activités (DAT) au niveau des pays sont relativement faibles et que les instruments autres que les mécanismes de prêt ne sont utilisés que dans une mesure très limitée pour promouvoir un infléchissement des politiques au-delà des projets eux-mêmes.

2.45 Cette constatation est corroborée par l'exemple d'un certain nombre de pays, dont l'Égypte, où la nature de la concertation avec les partenaires – aussi bien les organisations gouvernementales et non gouvernementales que les donateurs – est considérée comme insuffisamment développée en dépit des relations établies de longue date avec le Ministère de l'agriculture et de la mise en valeur des terres. Tel est également le cas en Guinée où, malgré les difficultés qui caractérisent le contexte opérationnel, le FIDA n'a apporté aucune contribution technique à la définition des politiques nationales de réduction de la pauvreté qui ont débouché sur le DSRP et est resté absent des débats politiques les plus significatifs dans le pays⁷⁶. En République-Unie de Tanzanie, en dépit de certaines réalisations importantes au niveau des projets, nul, au sein du gouvernement ou parmi les donateurs, n'a pu citer de faits qui permettraient de penser que le FIDA a eu un impact plus large sur les politiques nationales ou les politiques sectorielles, pas plus qu'il n'a pu être cité de cas dans lesquels le FIDA aurait assumé l'initiative de promouvoir des idées ou des approches nouvelles de la réduction de la pauvreté rurale. Telles sont également les conclusions qui se dégagent de l'évaluation par OE du programme réalisé en Indonésie (encadré 7).

⁷⁵ Examen annuel Banque mondiale/OED de l'efficacité du développement, 2003.

⁷⁶ Comme il est dit dans le document de travail concernant la Guinée, "le FIDA projette également l'image d'un organisme qui, du point de vue institutionnel, est absent du pays, sans guère d'implication dans la gestion des projets, et presque totalement absent du débat politique, et ce malgré l'importance qu'il présente en tant qu'organisme de financement. D'autres donateurs financièrement moins importants ont une plus grande visibilité et une plus grande présence politique".

2.46 Le FIDA a reconnu qu'il existe une lacune dans sa capacité de concertation et que la portée de la concertation potentielle s'est élargie parallèlement à sa mission en général, l'accent étant mis non plus tant sur la maximisation de l'impact des projets mais plutôt sur l'identification des goulets d'étranglement critiques qui entravent le développement rural et sur la création d'un "environnement plus propice pour les ruraux pauvres". La récente création de la Division des politiques répond à la nécessité de faciliter un processus plus systématique de discussion des politiques générales au niveau de l'ensemble de l'organisation ainsi qu'avec les partenaires de développement. Il reste néanmoins beaucoup de problèmes à résoudre, et il faudra notamment élaborer un programme de travail cohérent pour la Division des politiques et voir comment la concertation aux échelons local, national et international pourrait être mieux intégrée aux activités de base du FIDA.

2.47 **Le FIDA n'est pas encore devenu le champion de la lutte contre la pauvreté rurale dans les milieux internationaux.** Dans son rapport, l'Évaluation externe rapide de 1994 avait fait naître l'espoir que le FIDA deviendrait "le principal moteur d'une action cohérente et rationnelle dans la lutte contre la pauvreté rurale". Par la suite, la vision élaborée pour promouvoir le renouveau de l'institution a souligné que "le FIDA devrait jouer un rôle de premier plan en traçant la marche à suivre et en galvanisant les énergies afin d'éradiquer la pauvreté rurale et la faim". Le Cadre stratégique pour 2002-2006, un peu moins ambitieux, déclare que le FIDA s'emploiera "à influencer les politiques régionales et internationales qui définissent les options de développement rural". Une question clé, pour l'EEI, était de savoir dans quelle mesure le FIDA a assumé un rôle de direction dans le domaine du développement rural, comme il aspire à le faire.

Encadré 7: Effets de l'intervention du FIDA sur les politiques en Indonésie – Résultats de l'évaluation du programme de pays

Pour le FIDA, l'un des défis consiste à exploiter l'expérience qu'il a acquise dans le contexte de l'exécution des projets pour entamer un processus de concertation sur les politiques aux échelons infranational et national. Selon le dernier COSOP pour l'Indonésie, le FIDA devrait entamer un processus de concertation pour créer "un cadre de développement rural favorable aux pauvres". Cette concertation devrait porter notamment sur un mouvement de décentralisation visant à améliorer la gestion des projets, la participation des organisations à assise communautaire à l'exécution des projets, la promotion des coopératives au niveau des collectivités et la réforme foncière. Il met en relief la nécessité pour le FIDA de coordonner ses interventions et celles d'institutions financières internationales comme la Banque mondiale et la BASD pour accroître l'efficacité de son dialogue avec le Gouvernement indonésien. Il ressort d'une évaluation du programme de pays réalisée par OE en 2004 que "contrairement aux objectifs stratégiques fixés, les questions détaillées posées aux organismes d'aide au développement qui opèrent en Indonésie ont révélé que le FIDA n'a pas entrepris de dialogue de ce type en Indonésie. Telles ont également été les réponses données par les ONG internationales qui continuent d'opérer dans le secteur du développement rural. Même avec un partenaire clé, la BASD, le Fonds ne semble pas vraiment discuter des politiques générales. De même, le Fonds n'a pas participé aux discussions détaillées et continues qui ont eu lieu entre les donateurs et le gouvernement au sujet de la formulation et de la mise en œuvre des politiques concernant la décentralisation des activités de développement au niveau des districts ou le microfinancement au plan national, et ce alors même que cela avait été expressément prévu dans le COSOP. Pour ce qui est de la concertation directe avec le gouvernement, le FIDA entretient de bonnes relations avec le Bappenas (l'Agence nationale de planification du développement) et avec le Ministère de l'agriculture "mais rien ne semble indiquer qu'il ait eu une influence sur les principales caractéristiques du paysage politique". Au plan micro, toutefois, le FIDA exerce une certaine influence par le biais de ses projets, par exemple en collaborant avec les ONG à l'exécution des activités et en aidant les organismes techniques responsables du secteur agricole à s'adapter à la décentralisation.

Évaluation FIDA/OE du programme de pays, juillet 2004.

2.48 Les entretiens avec un certain nombre de partenaires de développement qui lui sont étroitement associés⁷⁷ portent à penser que le FIDA est connu surtout pour les projets qu'il réalise dans des régions rurales difficiles à atteindre ou avec des groupes marginalisés. Ce travail est généralement apprécié. Cependant, le FIDA n'est pas largement connu pour être une source d'idées nouvelles ou pour exercer une influence marquante sur les débats politiques concernant le développement rural et la réduction de la pauvreté rurale, bien qu'il ait été invité en 2003 par le Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies à assumer le rôle d'organisme chef de file dans le débat de haut niveau sur la promotion d'une approche intégrée du développement rural. Les partenaires de développement ont mentionné quelques autres cas spécifiques dans lesquels le FIDA avait joué un "rôle directeur", par exemple les recherches sur les légumes-racines et les tubercules en Afrique de l'Ouest, le développement à assise communautaire dans le delta du Niger ou son travail avec les groupes autochtones en Amérique latine mais, même alors, ce rôle a généralement été considéré comme se manifestant à un niveau peu élevé, le problème tenant, selon plusieurs des personnes interrogées, à un "manque d'influence sur les stratégies" et au fait que les résultats positifs obtenus n'avaient pas été reproduits à plus grande échelle. L'actuel manque d'ascendant du FIDA est un point faible auquel il pourrait être remédié grâce à des alliances plus sélectives et plus solides avec des organisations internationales et régionales pouvant apporter les connaissances techniques et les capacités d'analyse nécessaires pour compléter la longue expérience que le FIDA a acquise sur le terrain⁷⁸.

Principaux points:

- Les produits et instruments existants du FIDA ne sont pas pleinement exploités et le peu d'options disponibles limite ce qui peut être fait. En particulier, l'on constate dans les pays une absence d'effet de synergie entre projets et entre instruments.
- Le FIDA n'a pas élaboré de modèle en vue d'influencer l'action de ses partenaires ou les politiques, que ce soit au plan national ou au plan international.
- La capacité de concertation du FIDA n'a pas suivi l'élargissement de sa mission d'ensemble. Cet aspect du travail du CPP a été négligé dans la formation du personnel.
- Le FIDA n'est pas considéré comme jouant un rôle de direction en ce qui concerne les questions liées à la pauvreté rurale, bien qu'il soit admis que le Fonds apporte une contribution notable dans certains domaines spécifiques.

Impact sur la pauvreté rurale

2.49 Fournir une évaluation de l'impact et de la durabilité des projets soutenus par le FIDA est un aspect crucial de l'EEI, l'une de ses contributions les plus importantes et aussi un énorme défi, ne serait-ce que parce que les projets de l'échantillon en sont à différents stades d'achèvement et couvrent dix pays. Néanmoins, et l'annexe sur la méthodologie le fait apparaître clairement, toutes les dispositions ont été prises pour garantir une approche rigoureuse, prenant en compte non seulement le stade d'avancement de chaque projet, mais aussi les problèmes résultant des différents contextes nationaux⁷⁹. La figure 1 de l'annexe 3 résume les étapes qui ont permis de rassembler les données provenant de différentes sources afin de calculer les appréciations

⁷⁷ Des entretiens ont été organisés en particulier avec des représentants de la Banque mondiale, de la BID et de la BASD travaillant dans le domaine du secteur rural au siège de ces organisations ou au plan régional.

⁷⁸ Cependant, les personnes interrogées n'ont pas toutes jugé souhaitable que le FIDA assume un rôle accru dans le domaine des politiques et des stratégies, les atouts du FIDA résidant plutôt à leur avis dans la mise en œuvre d'interventions ciblées de moindre envergure que ne pourraient mener à bien d'autres organisations plutôt que dans le type d'analyses détaillées que font d'autres institutions.

⁷⁹ Les facteurs liés au contexte sont, dans une certaine mesure, déjà pris en compte dans la conception des différents projets.

d'ensemble présentées dans le tableau 13. L'établissement des données d'impact suit autant que possible la méthodologie d'OE, afin de permettre la comparaison avec les évaluations dont les programmes de pays ont déjà fait l'objet et avec le RARI.

2.50 On observe, sans surprise, que l'impact des projets varie considérablement. Quelques projets à impact élevé contrastent avec une performance d'ensemble plus modeste. Les projets Marenass et Corredor, au Pérou, sont ceux qui ont obtenu l'appréciation la plus élevée en termes d'impact. Tous deux ont en commun les caractéristiques suivantes⁸⁰:

- un contenu remarquablement riche en innovations, avec un financement public limité à l'assistance technique (AT) et aucun investissement sur les fonds du projet. Une véritable approche axée sur la demande permet aux groupes de décider ce qu'ils veulent faire de l'AT, avec pour résultat qu'une proportion surprenante des ressources familiales est investie dans les activités soutenues par l'AT du projet;
- la conception et la gestion du projet ont parfois été subordonnées aux demandes de la communauté. Dans le projet Marenass, le programme de conservation prévu initialement a été soumis au vote des intéressés qui en ont réduit la priorité, mais la direction du projet et le CPP ont estimé qu'une totale autonomie de décision pouvait avoir des avantages extraordinaires et qu'il fallait donc la respecter;
- la conception a été adaptée afin d'atteindre les groupes les plus pauvres: les plans d'action initiaux du projet Corredor privilégiaient les paysans instruits et les aspirants entrepreneurs urbains, mais une formule simplifiée (dite *profil opérationnel*) a été adoptée pour permettre la participation d'autres groupes de la communauté;
- une forte impulsion de la part du CPP (qui réside sur place), des directeurs des projets et d'un groupe stable de consultants et d'associés au sein des ministères et des centres de recherche en sciences sociales du Pérou.

On peut citer, parmi les résultats obtenus:

- l'augmentation des niveaux de sécurité alimentaire directement imputable au projet, moins en termes de céréales, de pommes de terre et d'autres aliments de base qu'en termes de fruits, de légumes, de viande, de lait et d'autres protéines;
- un effet spectaculaire sur l'amour-propre des bénéficiaires, qui ont été capables non seulement de mener à bien leurs activités et d'en planifier de nouvelles, mais aussi de pousser le gouvernement et ses agences à défendre et promouvoir leurs propres intérêts.

2.51 On a estimé, pour l'ensemble de l'échantillon, que 55 pour cent des projets avaient eu ou devraient avoir un impact satisfaisant sur la pauvreté (élevé/substantiel) tandis que 44 pour cent d'entre eux auraient des résultats inférieurs aux attentes (tableau 13). Comme il a déjà été indiqué, ces résultats recouvrent des performances extrêmement diverses, mais ils sont très proches de ceux présentés dans les RARI pour 2002 et 2003, où l'impact sur la pauvreté était jugé *élevé* ou *substantiel* pour 50 pour cent des projets et *modeste* pour les autres. Encore plus révélateur, toutefois, est le fait que 50 pour cent des projets achevés de l'échantillon, pour lesquels une évaluation complète a posteriori de l'impact est possible, ont été considérés comme n'ayant pas eu un impact satisfaisant sur la pauvreté.

⁸⁰ D'après *EEI Country Working Paper: Peru*, où sont évalués les projets Marenass et Corredor.

Tableau 13: Synthèse de l'impact des investissements⁸¹

(taille de l'échantillon: 20 projets)	Élevé	Substantiel	Modeste	Négligeable	n
Impact global sur la pauvreté ⁸²	11%	44%	44%	-	18
Impact sur le revenu	6%	47%	47%	-	17
Impact sur les femmes	22%	22%	33%	22%	18
Production agricole et sécurité alimentaire	24%	24%	53%	-	17
Biens matériels - infrastructures routières et irrigation	7%	36%	57%	-	14
Services financiers	20%	7%	73%	-	15
Infrastructure et services sociaux - éducation et compétences	25%	42%	17%	17%	12
Infrastructure et services sociaux - santé et eau potable	10%	50%	40%	-	10
Environnement et ressources communautaires	33%	11%	33%	22%	9
Capital social et autonomisation	17%	6%	78%	-	18
Politiques, institutions et cadre réglementaire	-	28%	6%	67%	18
Développement du secteur privé	29%	29%	29%	12%	17

Sources: Appréciations du formulaire 5, plus appréciations basées sur les données des documents de travail des pays (enquêtes EEI).

Encadré 8: À quoi ressemble un impact "modeste" sur la pauvreté?

Au Burkina Faso, le PDRSO avait pour objectif de lutter contre la tendance à l'appauvrissement et à la dégradation des ressources naturelles, mais il a eu un impact décevant et l'engagement des bénéficiaires a été limité. Les activités d'alphabétisation sont appréciées, des progrès ont été réalisés sur le plan de l'hygiène, la formation à la construction de composteurs a aussi apporté une contribution positive à la production (dans certains types d'exploitations seulement, et surtout pour les hommes) mais, dans tous les autres domaines, les retombées du projet ont été faibles, voire nulles. Le crédit rural a été pour l'essentiel un échec, avec très peu de bénéficiaires et beaucoup d'effets négatifs. L'équipe d'évaluation a constaté un sentiment général d'insatisfaction et enregistré de nombreux récits de promesses non tenues.

En Bolivie, le PRODESIB visait à encourager le développement durable et autonome des communautés autochtones du Beni par des mesures de renforcement des capacités à la base. Globalement, le projet a donné plus de poids aux organisations autochtones dans le processus de réforme agraire. Les changements ont surtout profité aux étudiants boursiers, qui ont vu leurs perspectives de revenu s'améliorer grâce à la formation. De manière générale, toutefois, les résultats du programme d'attribution de titres fonciers et de formation ont été modestes: 49 pour cent des bénéficiaires ont déclaré que leur revenu familial avait légèrement augmenté, tandis que 39 pour cent ne faisaient état d'aucun changement. Sur le plan alimentaire, les résultats apparaissent également modestes, 51 pour cent des bénéficiaires du PRODESIB signalant de légères améliorations, mais 33 pour cent aucune. Enfin, la délivrance de titres fonciers n'a pas accru de manière tangible l'accès des familles aux ressources forestières ni leur utilisation de ces ressources, le projet tendant à renforcer les relations communautaires plutôt qu'à remédier aux problèmes sous-jacents du système existant.

Revenu et patrimoine des ménages

2.52 En ce qui concerne le niveau de revenu de la famille ou du ménage l'impact est jugé "substantiel" pour 47 pour cent des projets, "modeste" pour 47 pour cent et "élevé" pour les 6 pour cent restants. D'après les enquêtes auprès des bénéficiaires, les changements les plus sensibles se situent aux plans de la consommation alimentaire et des revenus provenant du commerce, avec des améliorations signalées par 50 à 75 pour cent des personnes interrogées. Les effets de revenu

⁸¹ La ou les valeurs dominantes sont en grisé. Les projets n'ont pas été notés lorsqu'ils étaient à un stade très précoce ou lorsque la variable étudiée était sans rapport avec leurs objectifs.

⁸² L'impact probable sur la pauvreté, en prenant en compte à la fois le nombre total de bénéficiaires et l'ampleur des avantages obtenus.

liés à l'emploi sont beaucoup moins sensibles, tout comme ceux découlant des économies de temps (voir tableau 14).

Tableau 14: Effets des projets du FIDA sur le revenu des bénéficiaires

Effet sur:	Amélioration substantielle %	Amélioration modérée %	Pas de changement notable %	Détérioration/ aggravation %	Autre %	Totaux %	n
La consommation alimentaire	15	50	28	5	0	100	1329
Les revenus provenant du commerce	13	46	35	5	0	100	1313
L'emploi salarié	9	39	46	4	2	100	1176
Les économies de temps	11	27	39	15	7	100	1213

Source: Données tirées des enquêtes auprès des bénéficiaires (formulaire 4).

2.53 Le faible impact des projets sur les revenus résulte en partie de leur couverture limitée et d'un excès d'optimisme quant à leurs effets sur l'emploi. Au Burkina Faso, les interventions du projet d'appui aux microentreprises rurales (PAMER) ont eu plus de succès, du point de vue de l'augmentation et de la stabilisation des revenus, que celles du projet intégré PDRSO. Dans le cadre du PAMER, la majorité (68 pour cent) des personnes interrogées font état d'une augmentation importante ou substantielle des revenus provenant de leur commerce, mais elles sont encore plus nombreuses à ne signaler aucun changement de revenu associé à l'emploi, au patrimoine, aux économies de temps, à la pratique de cultures de rente ou à l'élevage. En Bolivie, le PRODESIB se contente de résultats modestes du point de vue de l'augmentation du revenu familial – 39 pour cent des personnes interrogées déclarant que leur revenu n'a pas changé. Au Mozambique, l'impact des deux projets sur le revenu est généralement modéré. Dans le cas du NAFP, cela s'explique peut-être par le faible impact sur l'emploi, mais les prévisions pour l'avenir sont plus optimistes. Dans le cas du PAMA, les paysans sont désormais en mesure, grâce à une meilleure information, de vendre leurs produits à des prix rémunérateurs, mais leur revenu n'a pas changé de manière significative parce qu'il n'y a pas eu d'augmentation de la production ni de la concurrence entre négociants.

2.54 Dans un certain nombre de cas, l'augmentation des revenus s'est traduite par une amélioration du patrimoine des ménages. Les deux projets retenus au Pérou en offrent un exemple remarquable. L'augmentation du nombre et de la valeur des biens domestiques et agricoles, entièrement autofinancés (grâce aux concours et aux prix), a été l'un des principaux résultats du projet Marenass. Le projet Corredor a également exercé un effet de levier substantiel sur les investissements familiaux, en attribuant des contrats d'assistance technique aux lauréats des concours. Au Bangladesh, tous les types de bénéficiaires du SSWRDSP font état d'améliorations dans la construction de leur maison, la plupart d'entre eux ayant remplacé le toit en paille par un toit métallique. En Guinée, dans le cadre du PD-PEF, les conditions de vie se sont améliorées, et l'augmentation (même temporaire) des revenus y a contribué, les gains étant souvent investis dans des améliorations (durables) du logement. La remise en état des routes, dans le cadre du projet PD-PAPE, aurait aussi amélioré les conditions de vie en offrant un meilleur accès aux services de santé et, dans une moindre mesure, à l'école. En Arménie, les bénéficiaires des projets NWASP et ASP ont noté des améliorations sur les plans des revenus et de la sécurité alimentaire, avec néanmoins peu de différence tangible du point de vue du patrimoine des ménages. Au Mozambique, l'impact du NAFP sur les biens des ménages n'a été sensible que pour un petit nombre d'individus.

Production agricole, productivité et sécurité alimentaire

2.55 Les interventions portant sur la recherche, la vulgarisation et l'organisation, souvent appuyées par des programmes de crédit ou d'irrigation, visant à accroître la production des cultures, du jardin potager, de l'élevage ou de la pêche, en vue de la consommation ou de la commercialisation, sont depuis toujours au cœur des investissements du FIDA. L'échantillon fait apparaître ici des différences considérables d'impact, avec 48 pour cent des projets atteignant un niveau satisfaisant (élevé ou substantiel) et 53 pour cent jugés peu performants. Plusieurs projets ont conduit à une augmentation de la production. En Bolivie, une approche reposant sur l'assistance technique et tournée vers la demande (PROSAT) s'est traduite par des améliorations particulièrement bienvenues de la sécurité alimentaire, des revenus et de la production végétale et animale. Au Mozambique, le NAFP a eu des effets positifs sur la production des petits pêcheurs artisanaux et sur le fonctionnement des marchés. Au Bangladesh, la production et l'utilisation des terres ont augmenté dans tous les sous-projets du SSWRDSP visités grâce à de meilleurs moyens de lutte contre les inondations, aux réseaux de drainage et d'irrigation et à l'introduction de nouvelles variétés à haut rendement et de cultures économiquement rentables. Grâce au projet AqDP, 80 pour cent des bénéficiaires déclarent se nourrir au moins "un peu mieux" grâce au développement de la pêche et de l'alevinage.

2.56 Le tableau 15 montre que plus de la moitié des bénéficiaires interrogés (52 pour cent) ont observé grâce au projet un accroissement élevé ou substantiel de la production agricole destinée à l'autoconsommation. Pour les cultures commerciales et l'élevage, les résultats sont plus modestes: près des deux tiers des personnes interrogées qualifiant de modestes, négligeables ou nuls les changements dans ces domaines de production, ce qui tient peut-être au faible niveau des prix évoqué précédemment.

Tableau 15: Points de vue des bénéficiaires quant aux effets des projets sur la production

Effet sur:	élevé ou substantiel	modeste ou	pas de	Totaux	
	%	négligeable		changement/ autre	%
		%	%		
Les cultures vivrières	52	26	22	100	1314
Les cultures commerciales	37	20	42	100	1286
L'élevage (consommation)	38	27	35	100	1259
L'élevage (commercialisation)	33	27	39	100	1202

Source: Données tirées des enquêtes auprès des bénéficiaires (formulaire 4).

2.57 Il existe aussi quelques projets visiblement médiocres, dont l'impact est à peu près inexistant. Au Burkina Faso, la majorité des personnes interrogées au sujet du PDRSO font état de changements nuls (ou insignifiants) dans les domaines des cultures commerciales, de l'élevage destiné à la commercialisation, des revenus salariaux ou des économies de temps. En Guinée, l'augmentation des rendements et la diversification des cultures qui auraient pu découler du PD-PEF ont été compromises par la restitution à leurs propriétaires des terres cédées à bail.

Infrastructure physique

2.58 C'est dans les équipements publics – routes, réseaux d'irrigation et autres infrastructures hydrauliques – que sont réalisés les principaux investissements indépendants du FIDA. Outre les infrastructures proprement dites, ces investissements couvrent aussi, habituellement, les coûts de personnel et d'exploitation associés à la mise en place des dispositions relatives au fonctionnement et à la maintenance et aux groupes d'utilisateurs. Sur les 20 projets inclus dans l'échantillon, 14 comportent des investissements routiers et/ou hydrauliques, et leur impact dans ce domaine est jugé dans l'ensemble modeste. Un seul de ces 14 projets, celui de Marenass (Pérou), a visiblement

eu un impact important, tandis que deux autres (PDRSO au Burkina Faso et PD-PEF en Guinée) apparaissent particulièrement médiocres.

2.59 Le projet Marenass n'est pas typique des investissements d'infrastructure financés par le secteur public. En fait, ses petits ouvrages d'irrigation au niveau des exploitations résultent d'une approche associant une offre d'assistance technique induite par la demande et l'organisation de concours au sein de la communauté – ce qui exerce un fort effet de levier sur les investissements des ménages. Il n'est pas exempt de points faibles, comme le montre une étude récente qui souligne les déficiences de certains périmètres d'irrigation mais dans l'ensemble la popularité et les avantages de l'irrigation, sa pérennité, et le fait que les travaux ont été entièrement financés par les intéressés contribuent à en faire un projet très efficace dans un contexte difficile. La conception novatrice de cette intervention a permis de faire de l'irrigation un bien privé au lieu d'un bien public difficile à fournir⁸³. Quatre autres projets illustrent parfaitement les difficultés rencontrées à divers égards – exécution, technique, gestion et pérennité – par les projets d'irrigation: PF-ACP (Pakistan), NWASP et ASP (Arménie) et WNRDP (Égypte). Ils illustrent aussi les avantages substantiels qu'en retirent les ménages agricoles qui disposent ainsi, pour leur terre, d'un approvisionnement fiable en eau.

2.60 Pour ce qui est des investissements routiers, les deux projets au Mozambique (NAFP et PAMA) ont eu un impact positif, avec l'ouverture de points de débarquement du poisson dans les centres de consommation, dans les districts et les provinces⁸⁴. De même, dans le projet AqDP (Bangladesh), les routes construites à l'appui des autres activités sont très appréciées par les communautés desservies. En fait, les membres du groupe des pêches lacustres ont largement bénéficié d'un meilleur accès aux plans d'eau, mais il est à noter qu'un tiers des membres du groupe de développement communautaire (principalement des femmes pauvres) qui ne participent pas aux activités de pêche ont indiqué ne plus avoir accès aux plans d'eau.

2.61 À l'opposé, le programme de développement routier du PDRSO (Burkina Faso) a souffert d'une mauvaise coordination de la communauté et de la lenteur de l'exécution et des paiements, le tout dans le contexte d'un projet en situation d'échec qui a exigé une profonde restructuration. En Guinée, le projet PD-PEF a donné des résultats médiocres, avec peu d'infrastructures réalisées et de nombreux périmètres mal conçus, inachevés, envasés et non entretenus. Les groupes de gestion chargés des projets d'infrastructure ont été mal organisés et n'ont pas duré. En République-Unie de Tanzanie, une sous-estimation significative des coûts unitaires, au moment de la conception du projet AMSDP, réduira probablement le volume des travaux (cofinancés) de construction de routes qui seront réalisés. Dans le cas du projet NAFP (Mozambique), de sérieuses réserves ont été exprimées en ce qui concerne l'entretien des routes après leur remise en état: alors que la politique officielle est maintenant de garantir l'affectation des crédits nécessaires aux routes remises en état grâce à des fonds d'aide, une seule des cinq routes refaites dans le cadre du NAFP a été régulièrement entretenue. La mobilisation durable des ressources destinées à la mise en œuvre des politiques est l'un des domaines dans lesquels le FIDA pourrait proposer une solution novatrice.

Services financiers

2.62 L'étude sur dossier a relevé les efforts louables déployés récemment par le FIDA pour mettre au point une nouvelle politique d'investissement dans les services financiers ruraux, sa participation constructive, en 2003, au processus d'évaluation concertée mené par les donateurs, et

⁸³ Les méthodes qui associent assistance technique et concours au sein des communautés, à l'image de ce qui a été fait ici, offrent un exemple réussi, dans un contexte très pauvre, du type d'investissement financé par des fonds publics, pris en charge par le secteur privé et induit par le choix des consommateurs qui fait actuellement l'objet d'expériences dans de nombreux pays.

⁸⁴ On verra toutefois plus loin que la durabilité des investissements routiers a suscité d'importantes préoccupations au Mozambique.

la publication "Outils de décision" destinée à appuyer la mise en œuvre des activités sur le terrain. Cependant les études par pays montrent que les opérations sur le terrain n'évoluent que lentement. Ainsi, sur les 15 projets encourageant divers types de financement rural, quatre seulement réussissent à améliorer nettement, voire très nettement l'accès à des produits de crédit adaptés aux ruraux pauvres. L'impact des autres projets est modeste, si ce n'est quasiment négligeable dans certains cas.

2.63 Il existe quelques exemples notables de bonne performance dans le secteur des services financiers ruraux. Dans les projets NWASP et ASP, en Arménie, le FIDA a soutenu le développement de la Banque coopérative agricole (BCAA), qui est devenue aujourd'hui, après quelques problèmes de démarrage, à la fois la troisième banque du pays (et la seule coopérative) et la principale institution de prêt aux zones rurales – alors que le secteur bancaire privilégiait auparavant les opérations à faible risque et rendement élevé auprès de la clientèle résidant dans la ville principale. Également dans le cadre du projet ASP, des services financiers ruraux continuent d'être offerts par l'intermédiaire de la Fondation Aniv, dont les emprunteurs sont principalement des petites entreprises rurales, alors que la plupart des autres organisations se concentrent sur les entreprises de taille moyenne. Les perspectives sont aussi bonnes pour le RFSP (République-Unie de Tanzanie), bien qu'il soit encore trop tôt pour en évaluer l'impact. Le programme est avantagé par le fait qu'il est axé sur un seul secteur et géré avec compétence, encore que les initiatives actuelles visant à accroître le nombre de coopératives de crédit participantes et de leurs membres risquent d'empêcher le développement d'une gouvernance et d'une gestion financière suffisamment compétentes pour leur permettre de proposer des crédits bancaires aux particuliers.

2.64 La plupart des autres interventions de crédit de l'échantillon ne parviennent pas, à un ou plusieurs égards, aux résultats attendus. Les taux de recouvrement et la pérennité des activités sont médiocres, les dirigeants des groupes ont dominé l'accès aux fonds et leur gestion, et les besoins du projet ont parfois été en contradiction avec les exigences des banques. Dans le cas du projet NAFP (Mozambique), par exemple, les services financiers ont eu dans l'ensemble un impact limité, ayant pâti à la fois d'un ciblage essentiellement axé sur les propriétaires de bateaux (la minorité riche), de la lourdeur des procédures d'enregistrement et d'une formation insuffisante des personnels. De manière générale, la majorité des projets composant l'échantillon présentent les défauts habituels des programmes de crédit et leur impact est globalement modeste en termes d'accès durable au crédit. Il est urgent de mettre les projets en cours en conformité avec la nouvelle politique du FIDA en matière de finance rurale.

2.65 En 2003 comme l'année précédente, le RARI relève des résultats mitigés dans le domaine du financement rural. Il contient trois observations générales:

- les mutuelles d'épargne et de crédit constituées au sein des communautés ont souvent mieux réussi que les programmes de crédit officiels et subventionnés;
- les taux de remboursement des petits prêts à court terme sans affectation précise consentis à des membres de groupements féminins sont en général très élevés. Ils sont beaucoup plus bas pour les prêts spécialisés accordés à plus long terme à des exploitants agricoles individuels;
- la nécessité d'assurer la pérennité institutionnelle et financière des services a souvent été négligée lors du lancement des programmes de crédit et elle demeure, de toute façon, problématique dans un certain nombre de cas.

Impacts sur la santé et l'éducation

2.66 Bien que les investissements dans les domaines de la santé et de l'éducation ne constituent pas un élément majeur des projets soutenus par le FIDA, ils ont généralement eu un impact positif. La moitié des projets de l'échantillon comprennent des dons consacrés à des équipements de santé et/ou d'approvisionnement en eau potable. Globalement, 60 pour cent d'entre eux sont considérés comme ayant eu un impact élevé ou substantiel. Les investissements portant sur la fourniture d'eau

potable sont particulièrement populaires parmi les bénéficiaires. En Guinée, par exemple (et malgré les défaillances d'autres composantes), les forages réalisés dans le cadre du PD-PEF ont dans l'ensemble rencontré un grand succès et sont très appréciés, en particulier des femmes. De même, les investissements dans le domaine de l'éducation ont eu un impact jugé élevé ou substantiel dans 67 pour cent des cas. Douze des projets de l'échantillon ont permis de remettre en état des écoles ou d'entreprendre des programmes extrascolaires d'alphabétisation et de formation non agricole. En Bolivie, 86 pour cent des personnes interrogées à propos du PDRSO font état de progrès dans le domaine de l'alphabétisation des adultes, tandis que dans le PAMER, concernant le développement de microentreprises rurales, 77 pour cent des interviewés déclarent que leurs compétences se sont améliorées.

Environnement et ressources collectives

2.67 Peu de projets ont sérieusement tenté de s'attaquer aux nombreux défis et aux contradictions que représentent le développement agricole, la préservation de l'environnement et l'autonomisation des communautés. Les projets du FIDA ont eu un impact variable sur l'environnement. Neuf des vingt projets de l'échantillon visaient à préserver l'environnement et à encourager une utilisation rationnelle des ressources naturelles. Ils ont eu un impact considéré comme élevé/substantiel pour quatre d'entre eux et modeste/négligeable pour les cinq autres. Le projet Marenass a fait le pari risqué de faire passer les besoins définis en fonction de la demande avant l'objectif de gestion des ressources naturelles. Cela a eu un effet mobilisateur considérable sur les ménages, qui ont investi dans les pratiques de préservation, bien que les pâturages communaux, déjà fortement dégradés, continuent de se détériorer. En Guinée, les deux projets retenus avaient des objectifs environnementaux, mais leurs résultats sont minimes, malgré les préoccupations largement partagées concernant la réduction des périodes de jachère, l'exploitation intensive des forêts, les cultures sur brûlis et l'impact environnemental des constructions routières à grande échelle du PD-PAPE. Ce projet n'avait prévu ni analyse environnementale, ni mesures d'atténuation de son impact sur l'environnement pour compenser les effets des travaux routiers à travers des zones fragiles.

Principaux points

- Bien que l'impact sur la pauvreté soit dans l'ensemble modeste, certains gains ont été réalisés dans les principaux domaines de compétence du FIDA: production agricole et sécurité alimentaire, ce à quoi il faut ajouter quelques exemples notables dans les domaines de la construction de routes et de réseaux d'irrigation ainsi que des services financiers.
- La santé et l'éducation n'occupent qu'une place réduite dans les investissements du FIDA, mais l'impact dans ces domaines est néanmoins acceptable, et les ouvrages d'adduction d'eau réalisés à l'initiative des communautés semblent particulièrement efficaces et appréciés par les bénéficiaires.
- La contribution à la préservation de l'environnement et au développement est inégale, et peu de projets semblent s'être sérieusement attaqués aux nombreuses questions délicates qui se posent.

Capital social et impact institutionnel

2.68 Ces dernières années, la place accordée à la production et à la productivité dans le portefeuille du FIDA s'est amenuisée au profit d'une orientation plus générale en faveur de la lutte contre la pauvreté et de l'autonomisation des communautés (chapitre 1). Il ne s'agit donc plus simplement de transférer des technologies et des méthodes, mais de s'intéresser de plus près à la manière dont la production est organisée et aux institutions nécessaires pour l'exploitation et la maintenance, la commercialisation, le financement et d'autres aspects de la production. L'un des

éléments clés de cette transition est le développement d'institutions qui doivent permettre aux pauvres de se prendre en charge et d'assurer eux-mêmes l'exploitation, la maintenance et la viabilité financière des activités entreprises dans le cadre des projets.

2.69 Les interventions du FIDA n'ont pas particulièrement réussi à développer le capital social ou à créer de nouvelles institutions durables. Les observations des études par pays menées dans le cadre de l'EEI concordent avec les résultats des évaluations d'OE: lorsque les projets appuyés par le FIDA renforcent des institutions locales existantes, leur impact est positif. L'inconvénient est que les institutions en place ne sont pas toujours représentatives des groupes les plus pauvres ou des femmes. Cependant, créer de nouvelles institutions semble être une tâche plus difficile⁸⁵. Les institutions ne sont durables que s'il existe un fort sentiment de confiance mutuelle. Faute de capital social, elles se désagrègent. C'est ce qui a conduit l'EEI à une appréciation nettement moins bonne dans l'ensemble que celle du RARI de 2003.

2.70 Au Pakistan, dans le PF-ACP, l'organisation de groupements villageois et féminins a constitué une réalisation importante dans un contexte difficile, mais cette réussite demeure en grande partie tributaire de la poursuite des interventions qui ont été sous-traitées à une ONG. Au Bangladesh, le projet AqDP avait pour but d'encourager, via le secteur privé, la pratique individuelle et collective de l'aquaculture dans des étangs loués à des propriétaires privés, ainsi que par l'intermédiaire de coopératives de pêche lacustre exploitant des plans d'eau plus importants, mais les premiers résultats ont montré des problèmes liés à la sous-représentation des pêcheurs dans ces entreprises. Au Pakistan, le projet de soutien aux villages de la zone de Mansehra (prédécesseur du BADP retenu dans l'échantillon) a créé de nombreux groupes, mais l'impact sur le long terme est généralement médiocre.

2.71 Le problème des "nouvelles institutions" tient en partie au fait que leur longévité dépend de la poursuite de l'appui fourni dans le cadre du projet. Une autre approche, adoptée en Arménie, montre pourtant que cette condition n'est pas dirimante. Ainsi, dans le cadre du projet ASP, il a été décidé d'investir dans des institutions clés pour chaque composante, en partant du principe que ces organisations fonctionneraient encore longtemps après la fin du projet. C'est ainsi que la banque BCAA (crédit rural) et la Fondation Aniv (financement de petites entreprises) sont devenues les seules institutions de référence dans la vie des bénéficiaires, au lieu du NWASP ou de l'Unité de coordination du projet.

2.72 Les investissements du FIDA visent aussi à appuyer les activités tendant, d'une façon plus générale, à autonomiser les pauvres, aussi bien au niveau individuel, pour leur donner une meilleure image d'eux-mêmes, qu'au niveau collectif, pour les aider à prendre part aux processus politiques qui ont une incidence sur leur vie quotidienne. Les enquêtes auprès des bénéficiaires montrent qu'une petite majorité d'entre eux (59 pour cent) se sent mieux en mesure de s'exprimer et d'affirmer ses droits depuis qu'elle a participé à des projets appuyés par le FIDA, et que beaucoup se sentent plus sûrs d'eux-mêmes dans leurs relations avec les institutions publiques⁸⁶.

Durabilité

2.73 La durabilité de l'impact des projets est envisagée sous deux aspects essentiels. Il s'agit de savoir, premièrement, s'il est certain (ou probable) que les avantages découlant du projet resteront

⁸⁵ L'évaluation par OE du programme de l'Indonésie (2004) aboutit aux mêmes conclusions.

⁸⁶ Le rapport d'OE sur la décentralisation (FIDA [2004] *Évaluation thématique des performances et de l'impact du FIDA dans un environnement décentralisé: le cas de l'Éthiopie, de l'Ouganda et de la Tanzanie*) met en évidence deux points qui précisent les constatations de l'EEI: premièrement, la nécessité de renforcer les capacités des organes élus en tant que représentants du peuple; deuxièmement, la nécessité pour les projets de prévoir et de mettre en œuvre des mécanismes pour que les organismes publics tiennent compte de l'opinion populaire.

acquis après son achèvement et, deuxièmement, s'il est probable que les changements institutionnels induits par le projet dureront également après son achèvement.

Tableau 16: Durabilité de l'impact et de l'impact institutionnel

	Élevée	Substantielle	Modeste	Négligeable	n
Durabilité de l'impact: probabilité de voir les avantages induits par le projet se maintenir après son achèvement	-	61%	39%	-	18
<i>Uniquement projets achevés ou à un stade d'exécution avancé</i>	-	40%	60%	-	10
Durabilité de l'impact institutionnel: probabilité de voir les changements institutionnels (secteur public, secteur privé, société civile) induits par le projet se maintenir après son achèvement	6%	35%	53%	6%	17
<i>Uniquement projets achevés ou à un stade d'exécution avancé</i>	-	22%	66%	11%	9

Sources: Appréciations du formulaire 5.

Durabilité de l'impact

2.74 La durabilité de l'impact est jugée substantielle dans un peu moins des deux tiers des projets, mais si on limite l'analyse aux dix projets près d'être ou effectivement achevés, la proportion tombe à moins de la moitié (tableau 16). Ce résultat rejoint celui du RARI de 2003 selon lequel le degré de durabilité est jugé substantiel dans 50 pour cent des projets achevés, et modeste dans les 50 pour cent restants. Les perspectives de durabilité d'un projet dépendant en partie des points de vue des bénéficiaires eux-mêmes, il n'est pas surprenant qu'elles soient au départ relativement bonnes⁸⁷ mais il va de soi que les prévisions ne sont plus du tout les mêmes lorsque l'exécution touche à sa fin. Le fait que de nombreux projets proposent des services pendant une période fixe sans être intégrés à un processus dynamique ni déboucher sur des projets complémentaires contribue également à cette situation.

2.75 Pour le projet Marenass (Pérou), les observations confirment de manière générale l'opinion selon laquelle les pratiques agricoles qui n'entraînent que peu ou pas de dépenses supplémentaires ont la plus grande probabilité de survie, tandis que toutes les activités qui ont besoin de financements pour continuer seront les plus handicapées. Ainsi, d'après les personnes interrogées, les réalisations les plus populaires, telles que réseaux d'irrigation, étables et vergers, ont de bonnes chances de durer, alors que les perspectives paraissent un peu moins bonnes en ce qui concerne les méthodes comme le recours à l'assistance technique payante, aux concours, aux prix et aux comptes bancaires. Pour le projet Corredor, les réponses des participants donnent à penser qu'ils sont engagés à long terme dans ces nouvelles entreprises. Il est trop tôt pour évaluer le taux d'échecs, mais les perspectives sont positives, 78 pour cent des personnes interrogées déclarant qu'elles ont l'intention de continuer. Pour PRODESIB (Bolivie), environ 87 pour cent (phase 1) et 100 pour cent (phase 2) des personnes interrogées ont estimé que les avantages découlant du projet étaient durables. Il est en effet probable que l'attribution de titres fonciers ne sera pas remise en cause puisqu'elle est fermement ancrée désormais dans les structures de l'État bolivien. Au Bangladesh, de 70 à 90 pour cent des personnes interrogées estiment probable ou certaine la poursuite des activités des coopératives créées dans le cadre du SSWRDSP. S'agissant du projet AqDP, 80 pour cent des membres des groupes de pisciculteurs et des groupes de crédit estiment que leurs organisations vont subsister, alors que les participants concernés par les sites lacustres sont moins optimistes, 66 pour cent des femmes dans ce cas estimant que leur groupe de crédit ne durera pas. Il semble également probable que les avantages résultant du projet ASP (Arménie) resteront acquis sur le long terme. Le projet ASP a repris nombre d'interventions entamées dans le

⁸⁷ Pour 70 pour cent des projets les plus récents (7 sur 10), la durabilité de l'impact est jugée substantielle; 20 pour cent des projets n'ont pas été notés.

cadre du projet précédent (NwasP), dont il continue d'exploiter les réalisations (irrigation et crédit agricole, notamment).

2.76 La durabilité de certains projets suscite néanmoins de sérieux doutes. Deux projets récemment achevés (NAFP au Mozambique et PF-ACP au Pakistan) ont eu un impact substantiel sur la pauvreté, mais dans les deux cas la durabilité des avantages nets est très incertaine. Dans le cas du NAFp, le doute plane en particulier à propos de l'entretien des routes remises en état et, dans celui du PF-ACP, les chances de maintien des avantages induits par le projet, une fois celui-ci achevé, suscitent beaucoup d'inquiétude. L'ONG continuera certes d'accorder des crédits, mais il n'est pas certain que la relève sera assurée pour satisfaire les autres besoins de la communauté. Par ailleurs, on signale déjà la nécessité d'importants travaux de remise en état des canaux tertiaires, une grande partie des fossés de drainage étant engorgés ou mal utilisés. En Égypte, où les projets facilitent l'implantation et le développement d'activités économiques sur des terres nouvellement bonifiées, les bénéficiaires et les autres parties prenantes estiment que leurs avantages sont probablement appelés à durer. Ils se demandent néanmoins si les services offerts aux paysans ne vont pas diminuer lorsque les projets ne seront plus là pour catalyser l'action des pouvoirs publics, auquel cas il leur est difficile d'imaginer, compte tenu de la dureté des conditions, que certaines des principales réalisations des projets puissent être durables.

2.77 La durabilité de l'impact institutionnel est dans l'ensemble peu satisfaisante. Pour les 17 projets évalués, la durabilité de l'impact institutionnel a été jugée, dans 59 pour cent des cas, *modeste* ou *négligeable*⁸⁸, ce chiffre étant de 77 pour cent pour les 9 projets achevés ou à un stade d'exécution avancé. Ce résultat accentue les problèmes d'impact déjà constatés en ce qui concerne le capital social et l'organisation des communautés et souligne les défis que le FIDA (et d'autres) doivent relever pour mettre en place des institutions durables qui soient favorables aux pauvres, spécialement dans des contextes institutionnels et politiques difficiles.

Principaux points

- La probabilité de voir les avantages induits par le projet perdurer après son achèvement est dans l'ensemble modeste, spécialement lorsque seuls sont pris en compte les projets achevés ou à un stade d'exécution avancé.
- Bien que les interventions aient généralement créé de nouvelles institutions, leur survie est menacée par le peu d'attention portée aux questions de durabilité.
- Il conviendrait de mettre davantage l'accent sur des stratégies de retrait réalistes, sur un soutien à plus long terme aux institutions et sur l'élaboration de projets reposant sur des structures institutionnelles existantes.

Innovation et reproductibilité

2.78 L'innovation est considérée comme un aspect essentiel du mandat du FIDA⁸⁹. La possibilité de transposer à une plus grande échelle des solutions innovantes et reproductibles accroît la valeur ajoutée des actions du FIDA, et elle a un impact direct sur la pauvreté.

⁸⁸ Trois projets sur vingt n'ont pas reçu de note pour la durabilité de leur impact institutionnel: AMSDP (Tanzanie), BADP (Pakistan), SSWRDSP (Bangladesh).

⁸⁹ Le Plan d'action FIDA V énonce clairement les objectifs à atteindre pour renforcer le rôle du FIDA "en tant que *principale source de savoirs* sur l'élimination de la pauvreté rurale", et note plus particulièrement que le FIDA devrait: i) renforcer sa participation dans la *concertation* et dans l'analyse; ii) mieux structurer son approche de la documentation et de l'évaluation de ses *innovations* sur le terrain; iii) intensifier ses efforts de renforcement des *partenariats stratégiques* (Rapport de l'étude sur dossier, paragraphe 3.20).

2.79 Le FIDA retient une définition assez large de l'innovation et bien qu'il aspire à jouer le rôle d'innovateur, la réalité est assez différente. Les opérations examinées dans l'échantillon de l'EEI montrent clairement que s'il existe bien quelques rares projets fortement novateurs (et d'autres comprenant certains éléments novateurs), beaucoup ne le sont pas. La contribution du FIDA à la détection de l'innovation, à son assimilation, à sa promotion et à son application à plus grande échelle semble aussi, au regard de sa mission institutionnelle, inadéquate et aléatoire.

2.80 L'une des approches consiste à envisager l'innovation en termes de nouveauté ou de différence dans un contexte national donné (un nouveau type d'organisation du microfinancement, une nouvelle technologie agricole) ou de nouveauté ou de différence au niveau de la communauté ou du village (on parle alors, plus couramment, de transfert de technologie). De ce second point de vue, 55 pour cent des projets de l'échantillon sont jugés novateurs – essentiellement parce qu'ils transfèrent des connaissances sur des technologies et des méthodes de travail à des communautés auxquelles elles n'étaient pas encore parvenues (tableau 17). Du premier point de vue, seuls 25 pour cent des projets peuvent être considérés comme novateurs. Cette observation va dans le même sens qu'un rapport de 2001 sur l'évaluation de l'innovation et dans lequel OE constate que *"La majorité des innovations du FIDA ne sont pas réellement nouvelles, bien qu'elles puissent l'être pour la zone du projet en cause"*.

Tableau 17: Évaluation de l'innovation

	élevé %	substantiel %	modeste %	négligeable %	Taille de l'échantillon
Innovation nationale	15	10	30	45	20
Innovation locale	15	40	35	10	20

Source: Appréciations de l'EEI, basées sur les données des DTP.

2.81 Nombreux cependant sont ceux qui pensent que l'avantage comparatif du FIDA ne consiste pas simplement à se situer à la pointe du développement, mais qu'il doit plutôt résider dans la promotion et l'application de ces innovations. On peut envisager de ce point de vue trois grands niveaux d'innovation: i) création de nouvelles technologies ou approches du développement; ii) promotion de nouvelles idées et méthodes de travail; iii) diffusion dans de nouvelles zones de technologies et d'approches déjà connues.

2.82 Le programme du Pérou se distingue, parmi les projets de l'échantillon, comme un exemple remarquable de pratiques novatrices. Quatre projets (y compris ceux de Marenass et Corredor) sont considérés comme fortement novateurs – appréciation partagée par OE dans son évaluation thématique de 2002 sur la programmation novatrice du FIDA. L'EEI a recensé treize "innovations" dans le programme du Pérou.

2.83 On trouve aussi des exemples de projets dans lesquels le FIDA a encouragé de nouvelles méthodes de travail. Le NAFP, au Mozambique, est considéré comme assez novateur de par son approche intégrée du développement rural. Au Burkina Faso, le PAMER a introduit certaines innovations en associant formation technique et information sur les marchés. Dans le cas du WNRDP (Égypte), plusieurs initiatives à petite échelle (comme l'utilisation de l'agriculture biologique comme moyen d'accès aux marchés européens) ont été novatrices. Au Pakistan, l'équipe de gestion du PF-ACP a été contrainte d'improviser des solutions novatrices à un problème extrêmement complexe de modification du tracé d'une amenée d'eau.

2.84 Dans l'ensemble, l'observation des projets de l'échantillon montre toutefois qu'il y a très peu de différences entre le travail du FIDA et celui d'autres institutions de développement. Le développement consiste en effet, pour l'essentiel, à apporter de nouvelles méthodes et de nouvelles technologies aux individus et aux communautés. En fait, certaines pratiques, bien que nouvelles dans des zones ou des villages spécifiques, sont souvent, en elles-mêmes, assez peu novatrices.

Les projets exécutés en Guinée, au Burkina Faso, au Bangladesh et au Pakistan en sont une illustration.

2.85 Dans certains contextes, pratiquement n'importe quelle initiative de développement peut être qualifiée de "novatrice". L'installation de colons en Égypte, le contexte post-soviétique en Arménie, ou l'après-conflit au Mozambique, pour citer quelques exemples pris dans l'échantillon, en font partie.

2.86 Malgré l'existence de quelques projets très novateurs, auxquels il faut ajouter ceux qui comportent et encouragent des éléments innovants, le FIDA ne contribue pas de manière systématique à la création, la promotion, la reproduction et l'apprentissage. L'évaluation de l'innovation effectuée par OE (paragraphe 13) appuie ce point de vue: *"L'approche suivie aujourd'hui est individualisée, décentralisée et non systématique, et elle est déterminée par des facteurs individuels et liés au hasard plutôt que par un processus séquentiel bien défini et acceptable. Bien que des innovations voient le jour, cette façon fragmentée de procéder au cas par cas ne se prête pas à une bonne utilisation des ressources du FIDA"*. Alors que la gestion des savoirs devrait jouer un rôle clé sur deux plans – tirer les enseignements des innovations et les promouvoir – il semble, d'après OE, que ce potentiel n'ait pas encore été pleinement exploité⁹⁰. Une approche plus systématique devrait présenter les caractéristiques essentielles suivantes: premièrement, établir un lien avec un système de gestion des savoirs dans lequel les enseignements tirés des opérations du FIDA et d'autres sources sont recensés pour être diffusés; deuxièmement, intégrer l'innovation dans la conception des projets en l'incluant parmi les objectifs, avec les dispositions connexes en matière de flexibilité, de risque et d'évaluation; et, troisièmement, recenser dès le démarrage du projet les partenaires susceptibles d'être associés à son extrapolation, afin d'encourager l'appropriation du processus et le partage des enseignements.

2.87 Le FIDA vient de lancer une nouvelle "Initiative pour promouvoir et internaliser l'innovation", qui a été présentée au Conseil d'administration en décembre 2004. Cette approche prend acte des changements qui s'imposent, en termes de culture et d'apprentissage, pour parvenir à l'objectif visé. L'équipe chargée de l'EEI a accueilli avec intérêt la présentation préliminaire de cette initiative, qui semble faire écho à un grand nombre de points soulevés dans la présente évaluation. Elle estime néanmoins qu'il serait utile d'établir des liens plus explicites avec d'autres grandes initiatives, comme la nouvelle politique en matière de ressources humaines, afin de montrer comment elles peuvent contribuer à l'innovation. Une explication plus détaillée des changements de comportement nécessaires pour parvenir aux résultats attendus, et un ensemble d'indicateurs de suivi des changements et des résultats, seraient également opportuns.

Observations finales

2.88 Le portefeuille de projets est dans l'ensemble axé sur les pauvres, mais les faits montrent un manque de cohérence stratégique dans les divers investissements du FIDA: l'affectation des ressources n'a pas été guidée par une estimation complète des besoins régionaux et nationaux, ni par une évaluation systématique de la performance des emprunteurs; le SAFP qui vient d'être adopté pourrait apporter une amélioration sur ce point, mais le FIDA ne dispose que d'un très petit nombre d'instruments pour intervenir dans des pays dont le cadre institutionnel et politique laisse à désirer; et le cadre stratégique actuel, en élargissant la portée des projets pour mettre l'accent désormais sur l'autonomisation des populations, a eu pour effet d'accroître la diversité des compétences requises pour la mise en œuvre du portefeuille.

⁹⁰ L'évaluation par OE du programme de l'Indonésie souligne également que: *"Afin d'élaborer des programmes de pointe en matière de développement rural et de remplir efficacement son mandat, le FIDA doit être plus adaptable et novateur ... Mieux analyser les technologies connues au cours de la conception du projet et tirer les enseignements critiques de sa propre expérience (écrite et orale) renforcerait considérablement l'approche du FIDA, la performance de son programme et sa crédibilité auprès des partenaires du développement"*.

2.89 Les projets du FIDA, comme ceux de la plupart des organisations de développement, ont un impact variable, mais avec des résultats inférieurs à celui qui est attendu dans près de la moitié des cas en termes de réduction de la pauvreté, de sorte qu'une amélioration des performances est indispensable. Dans cette optique, plusieurs éléments positifs des projets évalués doivent être soulignés:

- une approche fortement axée sur la demande, dans laquelle la conception et la gestion du projet sont subordonnées aux exigences de la communauté;
- une conception adaptée de manière à atteindre les groupes les plus pauvres;
- le puissant rôle moteur du CPP, aux côtés d'un groupe stable de consultants et d'associés intégrés aux institutions locales;
- un soutien étroit du FIDA au cours de l'exécution;
- des données fiables sur l'impact, pour expliquer les succès et les échecs, et tirer des enseignements pour de futures interventions;
- le cas échéant, des interventions dans les domaines de la santé et de l'éducation, en particulier pour mettre en place des systèmes d'approvisionnement en eau potable gérés par les communautés;
- le recours aux structures institutionnelles existantes, lorsqu'elles peuvent effectivement contribuer aux objectifs recherchés;
- la planification des activités dans l'optique de leur durabilité.

2.90 Les enseignements tirés des projets qui ont moins bien réussi soulignent l'importance de ces facteurs de succès:

- les problèmes ont pour origine une mauvaise conception du projet, en particulier une analyse institutionnelle insuffisante du point de vue de la capacité d'exécution, qui conduit à des dispositions inefficaces en matière de gestion; un manque d'intérêt pour la durabilité des interventions, en particulier du point de vue de la création de nouvelles institutions; et l'absence d'indicateurs et d'objectifs de performance clairement définis;
- l'analyse économique des coûts et des avantages n'est pas en phase avec la conception des projets, et on a peu recours à l'analyse a posteriori pour tirer des enseignements des résultats effectivement obtenus;
- le ciblage est décevant par rapport aux aspirations exprimées dans les documents de conception des projets, ce qui met en lumière l'absence, au FIDA, d'orientations et de procédures permettant de mettre en place des mécanismes efficaces;
- par ailleurs, le ciblage, comme tout ce qui touche à l'exécution, est un aspect relativement négligé pendant la mise en œuvre des projets en raison de la distance à laquelle se tient le FIDA dans certains pays, où il passe par l'intermédiaire d'une institution coopérante pour la supervision de ses activités. La lenteur avec laquelle il est répondu aux problèmes techniques, qui attendent souvent des solutions jusqu'à la mi-parcours, reflète un manque de dynamisme incompatible avec les qualités requises, en termes d'évaluation, d'apprentissage et de flexibilité, pour la gestion de projets novateurs;
- les COSOP sont lents à se répercuter comme il conviendrait dans les programmes de pays, et leur influence sur les politiques ne s'est pas encore concrétisée, tant au niveau national qu'au niveau international.

2.91 Il est difficile de faire des comparaisons valables avec d'autres IFI, du fait des différences de terminologie, de définitions et de pratiques opérationnelles mais, à en juger par les meilleures données disponibles, le FIDA n'est pas à la hauteur en ce qui concerne la mesure des risques rencontrés par les projets, le temps nécessaire pour que les institutions soient efficaces et la qualité de la supervision.

2.92 L'analyse de la performance du portefeuille et de l'impact des projets met en lumière des facteurs positifs et des points qui demandent à être améliorés. Nombre de questions soulevées – stratégie dans les pays, conception des projets, ciblage, analyse économique, durabilité, soutien de l'exécution et supervision – relèvent des procédures opérationnelles et de la gestion du FIDA. On examinera ci-après, au chapitre 3, la manière dont le FIDA aborde ces différents aspects et ce que l'on peut en déduire pour l'amélioration de sa performance.

Chapitre 3. Modalités de travail de l'organisation: qualité de la gestion

3.1 Pour comprendre les raisons pour lesquelles, comme décrit au chapitre 2, l'impact des activités sur le développement a été si inégal, les évaluateurs ont examiné comment le FIDA travaille pour fournir ses prêts et ses dons. Les modalités de travail de l'organisation ont été passées en revue dans le Rapport initial de l'EEI et elles ont été représentées sous forme de schéma afin de définir les modalités qui seraient analysées lors de cette évaluation (RI, figure 1, page 19). Il a ainsi été identifié trois principaux domaines d'activités: élaboration des politiques, élaboration des stratégies et processus suivis pendant le cycle des projets pour la fourniture des prêts et des dons⁹¹. Ces fonctions sont étayées par d'autres tâches de l'organisation dans des domaines comme la gestion des ressources humaines, l'administration et la gestion financière. La façon dont le Fonds applique ces modalités de travail est parfois appelée modèle opérationnel du FIDA, et c'est cette expression qui, dans un souci de concision, est employée dans le présent chapitre.

3.2 **Le FIDA a élaboré un modèle opérationnel efficace pour transférer des ressources au moyen de projets ciblés**⁹². L'approche initialement suivie était étroitement axée sur la production alimentaire et la nutrition, particulièrement dans le contexte des groupes les plus pauvres. Alors que, dans un premier temps, le FIDA a uniquement financé des projets identifiés et conçus par d'autres organisations, il s'est ensuite orienté vers des modalités de travail suivant le cycle classique des projets afin de fournir un financement sous forme de prêts et de dons pour l'exécution de projets d'investissement autonomes tendant à accroître la production alimentaire et à améliorer la nutrition des populations rurales pauvres vivant dans des régions déterminées. Ce modèle, que l'on pourrait appeler "*projet de production enclavé*", apparaissait comme semblable à bien des égards aux activités menées à l'époque par d'autres institutions financières internationales, même sans être axées sur les groupes les plus pauvres.

3.3 La situation des pays a été analysée en détail par des missions générales d'identification des projets pouvant être réalisés de façon autonome. Les liens entre le FIDA et le pays étaient assurés par un contrôleur de projet (devenu depuis lors le chargé de programme de pays – CPP), travaillant en étroite coordination avec un ministère du gouvernement, le plus souvent le ministère de l'agriculture. Les projets étaient formulés par des consultants ou sous-traités à des organismes comme l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). À certaines occasions, le FIDA cofinçait des projets identifiés par d'autres donateurs ou participait à des missions d'identification conjointes. Les projets étaient exécutés par les organisations chargées de faire fonction d'Unité de gestion du projet (UGP), dont le personnel était composé surtout d'agents du gouvernement sans spécialisation particulière. La supervision était assurée par les IC. L'un des piliers de cette approche était la liberté d'action accordée aux CPP, qui étaient responsables des relations avec le pays, de l'identification des projets, du processus de conception technique ainsi que des rapports avec le gouvernement et l'institution coopérante pendant l'exécution des activités. Ce rôle a été appelé dans le contexte de l'EEI "CPP autonome".

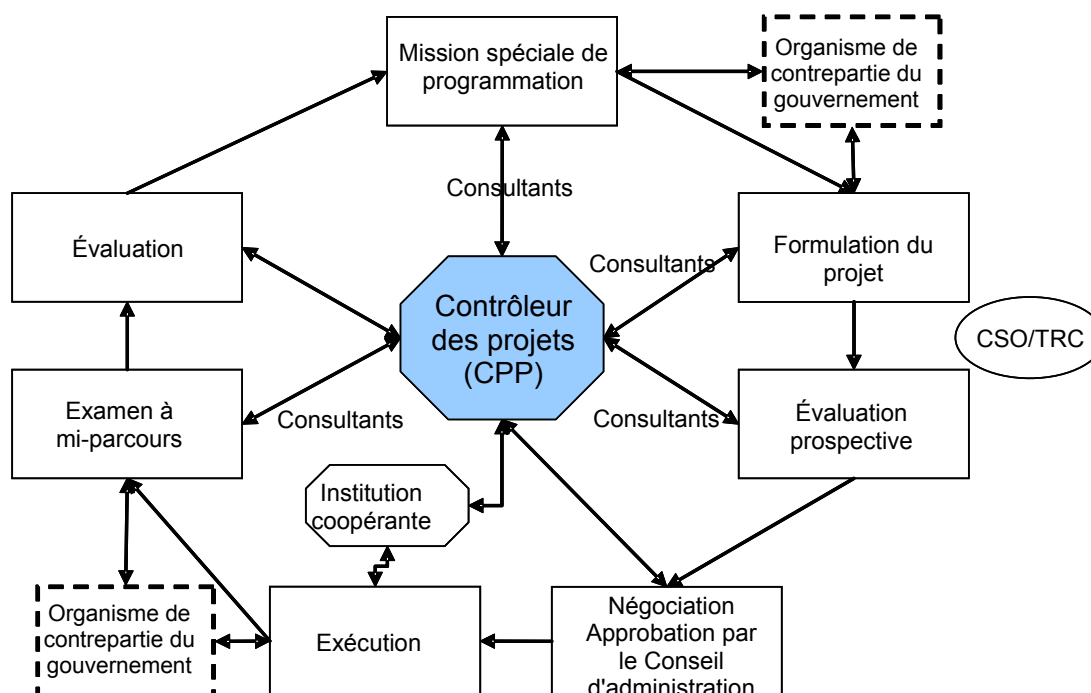
3.4 L'on trouvera à la figure 8 un schéma simplifié du modèle opérationnel générique qui existait avant la première configuration, *tel qu'interprété par l'EEI*. Ce qui frappe, c'est que ce

⁹¹ Dans l'EEI, l'expression "modalité de travail" est utilisée comme désignant un enchaînement d'activités menées avec des apports déterminés et devant aboutir à un produit déterminé qui contribue à la réalisation d'un objectif d'ensemble. Les tâches complexes, comme la conception et la supervision d'un projet, rassemblent de nombreux sous-procédés.

⁹² Un "modèle opérationnel" décrit la façon dont une organisation définit ses produits, sélectionne ses clients, "vend" et fournit ses produits et ses services et configure ses ressources. Il n'existe aucune convention prédéterminée quant à la façon dont ce modèle est décrit. Il peut être présenté sous forme d'une série de processus ou, en termes plus simples, comme l'approche du client captif qui est attiré par une imprimante bon marché et qui doit ensuite payer fort cher des recharges d'encre. À l'étape du programme de reconfiguration des processus, le FIDA a adopté les expressions "modèles opérationnels" et "cas opérationnels".

modèle constituait principalement une modalité de gestion du cycle des projets. Le contrôleur des projets (l'actuel CPP) jouait un rôle central dans la direction de ce processus et gérait les activités par le biais de consultants et des institutions coopérantes.

Figure 8: Modèle opérationnel original (simplifié)



3.5 Ce modèle présentait plusieurs importants avantages: une approche relativement économique, conforme au mandat initialement confié au Fonds de fournir un financement complémentaire; une liberté d'action considérable pour les CPP; et la possibilité d'avoir recours aux compétences techniques des consultants et des institutions associées. Avec le recul, toutefois, cette approche économique, indirecte et hautement individualisée se prêtait mal à la nécessité de relever des défis nouveaux.

3.6 **L'environnement dans lequel doivent travailler les organismes d'aide au développement au niveau des pays a changé.** D'autres organismes qui accordent des prêts pour lutter contre la pauvreté et la pauvreté rurale (sinon pour promouvoir l'agriculture en tant que telle), ainsi que la multiplication des donateurs bilatéraux et d'ONG qui fournissent un financement sous forme de dons et qui disposent de solides moyens dans les domaines de la participation, du développement communautaire et de l'autonomisation, sont progressivement venus occuper le créneau à l'intérieur duquel le FIDA était jadis le seul à opérer⁹³. Plusieurs éléments ont également transformé la planification du développement: l'orientation vers des programmes plutôt que vers des projets, l'élaboration de plans sectoriels nationaux et les initiatives prises par les donateurs pour harmoniser leurs efforts autour de programmes multisectoriels répondant à l'initiative nationale et élaborés dans le contexte de stratégies de réduction de la pauvreté. La plupart des organisations revendiquent aujourd'hui, en tant que pratique optimale normale, la spécificité tant prisée par le FIDA consistant à travailler avec les gouvernements et par leur intermédiaire.

3.7 Ces facteurs externes ont remis en cause le modèle opérationnel du FIDA en réorientant les activités, précédemment fondées sur un échange bilatéral entre le Fonds et le

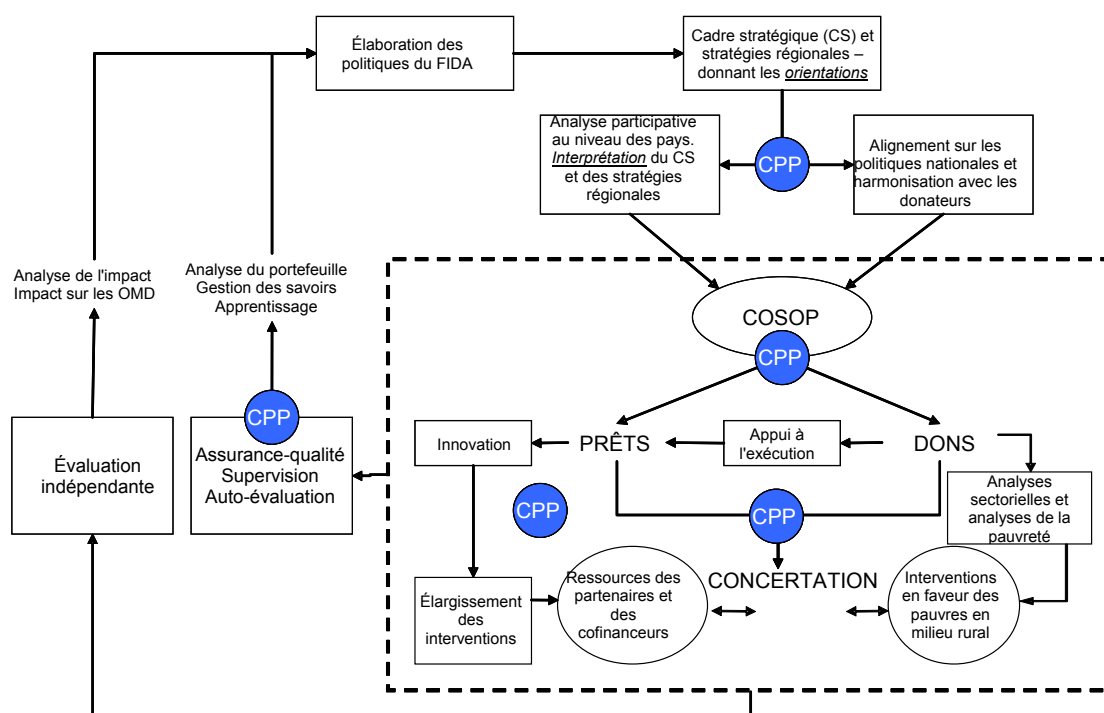
⁹³ La participation d'organisations plus nombreuses ne signifie aucunement que toutes les ressources nécessaires au développement rural aient été mobilisées, il s'en faut.

gouvernement, vers un processus multilatéral répondant à l'initiative nationale et comportant des participants nombreux et divers.

3.8 Simultanément, l'évolution de la stratégie et des modalités de travail du FIDA lui-même a débouché sur de nouvelles approches. Les objectifs que s'est fixés le Fonds de jouer un rôle de catalyseur et de direction, d'influencer les politiques et de promouvoir l'innovation exigent de savoir rassembler l'information, en faire la synthèse, en tirer les enseignements et la diffuser, de travailler avec les partenaires et de reproduire à plus grande échelle les interventions réussies. Le Cadre stratégique du FIDA pour 2002-2006 a considérablement élargi le mandat initial du Fonds et suppose une transformation à la fois des modalités de travail (concertation accrue et orientation vers les institutions) et de la composition des investissements (moins dans la production agricole, plus dans les organisations, les petites et moyennes entreprises (PME), la microfinance, l'accès aux marchés, etc.). Toutes ces nouvelles orientations reflètent clairement la volonté, aussi bien de la direction générale que du Conseil, de s'adapter à un environnement en mutation.

3.9 Ces changements exigent le passage à un nouveau modèle opérationnel afin de générer des "programmes d'autonomisation fondés sur l'apprentissage et la reproductibilité". Un tel modèle tendrait à élaborer des programmes de prêts et de dons alignés sur les priorités établies au plan national en matière de réduction de la pauvreté, lesdits programmes devant comporter un solide élément d'apprentissage et d'innovation et être conçus de manière à pouvoir être reproduits à plus grande échelle en collaboration avec les partenaires. La figure 9 présente l'interprétation de l'EEI concernant les éléments d'un modèle opérationnel qui refléterait à la fois l'évolution de l'environnement externe et les stratégies et modalités de travail changeantes du FIDA lui-même. Le CPP demeure investi d'un rôle prédominant mais n'est plus à même de jouer à lui seul un rôle central. Il est représenté sur la figure à divers titres différents, selon les tâches distinctes dont il est chargé. Ces tâches exigent un degré plus élevé d'intégration avec une gamme plus large de services gouvernementaux et avec les autres donateurs qui travaillent en milieu rural au niveau des pays, l'élaboration d'une stratégie nationale englobant à la fois les prêts, les dons et la concertation et l'élaboration d'un programme cohérent de nature à faciliter l'innovation et la reproductibilité. Le CPP a un rôle de plus en plus fragmenté à jouer et doit par conséquent posséder une gamme de compétences diverses allant de la formulation des stratégies à la concertation en passant par la conception des projets. Ce nouveau modèle aurait pour résultat un recours plus large aux consultants (qui n'apparaissent pas sur la figure pour éviter de la surcharger mais qui jouent un rôle actif dans la plupart des domaines reliés par des flèches).

Figure 9: Un nouveau modèle opérationnel reflétant les exigences changeantes auxquelles le FIDA est confronté



3.10 Pendant la période considérée, il a été entrepris une série de réformes et d'initiatives, parfois sur les instances du Conseil, beaucoup sur celles de la direction générale, pour développer le Fonds. Le tableau 18 en énumère les principaux éléments.

Tableau 18: Principales étapes du développement des processus opérationnels depuis 1993

Date	Initiatives et politiques
1992	Quatrième reconstitution
Octobre 1993	Rapport de l'Équipe spéciale PMD sur la rationalisation du cycle des projets En 1990-1992, le coût de l'élaboration d'un projet avait atteint 575 359 USD. <ul style="list-style-type: none"> a ramené de 5 à 3 les étapes de la conception du projet; a institué le Fonds pour l'élaboration des projets; a proposé de ramener les coûts d'élaboration de chaque projet à 450 000 USD.
Janvier 1994	Annnonce des nouvelles procédures opérationnelles: <ul style="list-style-type: none"> Remplacement des missions générales d'identification par le rapport initial. Introduction de l'Équipe d'élaboration des projets (EEP) avec la participation du CPP, de PT et de OE, et ultérieurement du Département finances et administration (FAD) et de OL au stade de l'évaluation prospective. Accent mis sur la participation des bénéficiaires à la formulation, ce qui a débouché sur la création dans certains pays de groupes nationaux d'information. Processus formel d'examen par le Comité d'examen technique (TRC), avec publication après l'évaluation prospective d'un mémorandum certifiant le processus. Accent mis, lors de l'évaluation prospective, sur l'appui à l'exécution.
Juin 1995	Rapport du Groupe de travail sur la reconfiguration du cycle des projets: <ul style="list-style-type: none"> Objectif: réduire les coûts dans le cadre d'un budget à croissance nulle. Liste des difficultés rencontrées, dont: performance des EEP; assurance-qualité technique; et appui à l'exécution. Recommandations formulées: nouveau système de gestion du portefeuille; COSOP (initialement prévu comme un document de stratégie devant être élaboré au moyen d'un budget réduit de 20 000 USD mais, dans la pratique, utilisé comme moyen

Date	Initiatives et politiques
	d'identification de la filière de projets); renforcement des attributions de l'EEP et du groupe national d'information.
	<ul style="list-style-type: none"> Proposition tendant à réduire encore plus les coûts d'élaboration des projets, alors de 433 000 USD, pour les ramener à 315 990 USD, les fonds ainsi dégagés devant être utilisés pour l'appui à la réalisation des premières étapes des projets (cette affectation n'a pas été approuvée par la direction générale).
Juillet 1995	Cycle reconfiguré des projets – phase pilote comprenant étapes EEP, TRC et CSO.
Décembre 1995	Rapport du Groupe de travail sur la reconfiguration des systèmes d'information.
1997	Programme pilote de supervision directe (approuvé par le Conseil des gouverneurs).
Janvier 1998	Mise en œuvre systématique du cycle reconfiguré des projets et formation des 45 fonctionnaires à l'élaboration des cadres logiques.
Décembre 1998	Constitution du Groupe chargé d'étudier l'impact produit pendant le cycle des projets (IAPC).
1998-1999	Les services internes demeurent préoccupés par le fait que le mécanisme de l'EEP ne fonctionne pas efficacement.
Juin 1998	Instruction de PMD: l'EEP est transformée en un mécanisme devant fonctionner de la phase initiale d'élaboration d'un projet à son approbation par le Conseil.
Juin 1999	Création de groupes thématiques pilotes (élevage, financement rural, conception et exécution des projets, microentreprises).
Depuis la fin des années 90	Les réunions du Comité d'orientation pour les stratégies et les politiques opérationnelles (CSO) apparaissent de plus en plus comme faisant double emploi avec les réunions antérieures du TRC et sont de moins en moins suivies par la direction générale.
2000	<p>Cinquième reconstitution</p> <p>Recommandations formulées dans le rapport du groupe IAPC: renforcement de l'EEP, dont les tâches devront s'étendre de l'étape initiale à l'achèvement du projet, en passant par l'approbation par le Conseil, y compris avec un appui de l'extérieur; renforcement de l'appui direct du FIDA à l'exécution; élaboration du dossier clé sur la base du cadre logique; atelier de démarrage fondé sur un processus participatif d'élaboration du cadre logique.</p> <p>Nouvelle approche de l'évaluation conduisant à l'introduction par OE de nouveaux processus d'évaluation; toutes les évaluations doivent faire l'objet d'un accord conclusif ou donner lieu à l'établissement d'un partenariat d'évaluation.</p> <p>Politique concernant la finance rurale.</p> <p>Programme de reconfiguration des processus (PRP)</p> <p>Révision de huit processus: 1. Ressources humaines; 2. Stratégies et finances; 3. Services d'appui; 4. Technologies de l'information; 5. Gestion des savoirs; 6. Gestion de l'impact; 7. Élaboration des produits; 8. Gestion des partenariats.</p> <p>Les points 1 à 5 ont été soumis au Conseil d'administration en décembre 2000, ce qui a débouché sur l'allocation d'un budget de 26 millions de USD: 1,0 million pour la conception des processus; 15,5 millions pour les cinq processus approuvés par le Conseil d'administration; 9,5 millions de USD restent disponibles, montant dont l'utilisation reste à déterminer.</p>
2001	<p>Élection du Président Bâge</p> <p>Le PRP est rebaptisé Programme de transformation stratégique.</p> <p>Introduction par OE du Rapport annuel sur les résultats et l'impact (RARI).</p>
Avril 2001	Publication des " <i>Approches participatives pour un cycle des projets orientés vers l'impact</i> ", puis discussions internes axées sur le rapport du groupe IAPC.
Juin 2001	Introduction du document de conception des projets (DCP) et du dossier clé.
Décembre 2001	Il ressort d'une analyse des coûts d'élaboration des projets entreprise en vue du MFDP que le montant moyen des allocations budgétaires pour l'élaboration des projets est de 335 000 USD.
2002	<p>Outils de décision concernant la finance rurale.</p> <p>Gestion de l'impact des activités de développement rural – Guide de S&E des projets.</p>
2003	Sixième reconstitution
2003	<p>Révision du DCP et du dossier clé.</p> <p>Création de groupes thématiques (problématique hommes-femmes, gestion communautaire des ressources naturelles) pour rassembler les informations issues des réunions des EEP.</p>

Date	Initiatives et politiques
Depuis 2004	<p>Équipes de gestion: création des équipes SMT, IMT et PMDMT pour améliorer la communication, mobiliser les compétences et promouvoir l'efficacité.</p> <p>Approbation par le Conseil d'administration du Programme pilote de présence sur le terrain; Initiative pour promouvoir et internaliser l'innovation; Politique de promotion des entreprises rurales; Plan d'action pour la promotion de l'égalité entre les sexes 2003-2006; Politique en matière de dons.</p> <p>Manuel de référence sur les réformes institutionnelles et organisationnelles en faveur des pauvres.</p> <p>OE devient indépendant de la direction; le Conseil d'administration approuve la politique du FIDA en matière d'évaluation.</p> <p>Approbation par le Conseil d'administration de la politique en matière de ressources humaines.</p> <p>Discussions en cours en vue de remplacer l'étape de l'approbation par le CSO par des évaluations de la conception des projets qui seraient soumises de façon groupée aux réunions du Forum sur les politiques organisé par le Président.</p> <p>Organisation, en avril, du premier Forum des CPP.</p> <p>L'approche groupe thématique/apprentissage est élargie par la publication de "notes d'apprentissage" concernant 18 thèmes spécifiques.</p> <p>Élaboration de propositions détaillées concernant le SAFF et le SYGRI.</p>

Source: EEI, RED, tableau 6.

3.11 La diversité des questions abordées et la continuité du changement montrent qu'une amélioration des performances était effectivement jugée nécessaire. L'analyse réalisée dans le contexte de l'étude sur dossier est parvenue à la conclusion que les réformes entreprises dans différents domaines, comme le système de gestion des savoirs, l'élaboration des stratégies, la gestion du cycle des projets, l'assurance-qualité, la supervision et le cadre de politiques générales, n'ont pas encore réussi à porter les performances du Fonds aux niveaux visés par ces initiatives⁹⁴. Le présent chapitre examine la situation actuelle, les principales initiatives et l'évolution des modalités de travail de l'organisation et explique pourquoi les performances du FIDA n'ont pas répondu à ce que l'on attendait.

3.12 Pour aider le lecteur à mieux saisir les similitudes et les différences du FIDA et des autres institutions financières internationales, le tableau 19 présente certaines statistiques comparatives concernant les effectifs et les dépenses d'administration. Étant donné les différences qui caractérisent le classement des membres du personnel et la façon dont les informations sont présentées, les données en question doivent être utilisées seulement pour une comparaison de caractère général.

⁹⁴ RED, par 5.12 à 5.42.

Tableau 19: Comparaison des dépenses d'administration et des effectifs des institutions financières internationales

	FIDA	Banque mondiale		BAfD ⁹⁵	BA sD	BID
		BIRD	IDA			
Frais généraux:						
Dépenses d'administration (en millions de USD) ⁹⁶	42,3	882		220	252,6	372,5
En pourcentage de l'ensemble des programmes ⁹⁷	8,8%	7,3%		7,4%	3,8%	5,1%
Ressources humaines:						
Effectifs du personnel du cadre organique ⁹⁸	202			620	836	1 396
Effectifs du personnel administratif ⁹⁹	264			404	1 119	516
Effectifs des "autres" fonctionnaires ¹⁰⁰	n/a			4	356	n/a
TOTAL ¹⁰¹	466	8 800		1 028	2 311	1 912
Pourcentage du personnel du cadre organique	43%			60%	36%	73%
Pourcentage du personnel administratif ¹⁰²	57%	29%		39%	48%	27%
Diversité du personnel:						
Nombre d'agents de sexe féminin	298					
Pourcentage du total des effectifs ¹⁰³	64%	52%				
Effectifs féminins du cadre organique ¹⁰⁴	83				241	531
Pourcentage du total des effectifs ¹⁰⁵	18%	24%		25%	29%	38%
Présence dans le pays:						
Nombre de bureaux de pays ¹⁰⁶		100		7	24	28
Nombre d'agents affectés aux bureaux extérieurs ¹⁰⁷	16	3 000			362	540
Pourcentage du total des effectifs ¹⁰⁸	3%	30%			16%	28%

Sauf indication contraire, les chiffres sont fondés sur le Rapport annuel pour 2003 dans le cas de la Banque mondiale, de la BA sD et de la BID et sur le Rapport annuel pour 2002 dans le cas de la BAfD.

⁹⁵ Les chiffres concernent le Groupe de la BAfD.

⁹⁶ **Dépenses d'administration (en millions de USD).** Dans le cas de la BID, il s'agit du total des dépenses d'administration, avant remboursement des fonds sous administration, ainsi que des adjonctions au titre des augmentations de capital. Sources: Banque mondiale (BIRD), p. 38; BAfD, site web; BA sD, p. 27; BID, p. 92. Rapport annuel du FIDA pour 2002.

⁹⁷ **Pourcentage de l'ensemble des programmes (dépenses d'administration).** Ce chiffre est calculé comme suit: dépenses d'administration divisées par (programme total des prêts et des dons + dépenses d'administration).

⁹⁸ **Effectifs du personnel du cadre organique.** Les chiffres concernant le FIDA sont tirés du tableau 2 du Rapport EEI sur les ressources humaines. Sources: BAfD, p. 56; BA sD, p. 27 et 35; BID, p. 93 et site web.

⁹⁹ **Effectifs du personnel administratif.** Dans le cas du FIDA, il s'agit de la "catégorie des agents des services généraux". Dans le cas de la BA sD, il s'agit du "personnel de la catégorie des services généraux". Dans le cas de la BA sD, ce chiffre comprend 13 fonctionnaires en congé spécial sans traitement (BA sD, 2004: p. 35). Sources: BAfD, p. 56; BA sD, p. 27 et 35; BID, site web.

¹⁰⁰ **Effectifs des "autres" fonctionnaires.** À la BA sD, il s'agit des "administrateurs nationaux". Sources: BA sD, p. 27.

¹⁰¹ **TOTAL (des effectifs).** Sources: Banque mondiale, p. 135; BA sD, p. 27; BID, site web.

¹⁰² **Pourcentage du personnel administratif.** Tous les chiffres sont calculés sur la base des chiffres publiés dans les rapports annuels et sur le site web (BID seulement), sauf dans le cas de la Banque mondiale. Sources: Banque mondiale, p. 135.

¹⁰³ **Pourcentage du total des effectifs (femmes).** Sources: Banque mondiale, p. 135.

¹⁰⁴ **Effectifs féminins du cadre organique.** Sources: BID, p. 93.

¹⁰⁵ **Pourcentage du total des effectifs (femmes de la catégorie du cadre organique).** Pour la Banque mondiale et la BAfD, les pourcentages sont publiés dans les rapports annuels bien que, dans le cas de la BAfD, le chiffre figurant page 56 soit indiqué comme "25 pour cent des offres d'engagement sont faites à des fonctionnaires de sexe féminin de la catégorie des administrateurs", plutôt que de se référer au personnel effectivement employé. Les pourcentages concernant la BA sD et la BID sont calculés sur la base des chiffres effectifs publiés dans leurs rapports annuels. Sources: Banque mondiale, p. 135; BAfD, p. xxii et p. 56.

¹⁰⁶ **Nombre de bureaux de pays.** Dans le cas de la BA sD, ce chiffre comprend les missions résidentes (16) plus les missions régionales (1), les bureaux de pays (1), les bureaux de représentation (3), un bureau spécial (1) et les missions élargies (2). Sources: Banque mondiale, p. 135; BAfD, site web; BA sD, site web; BID, site web.

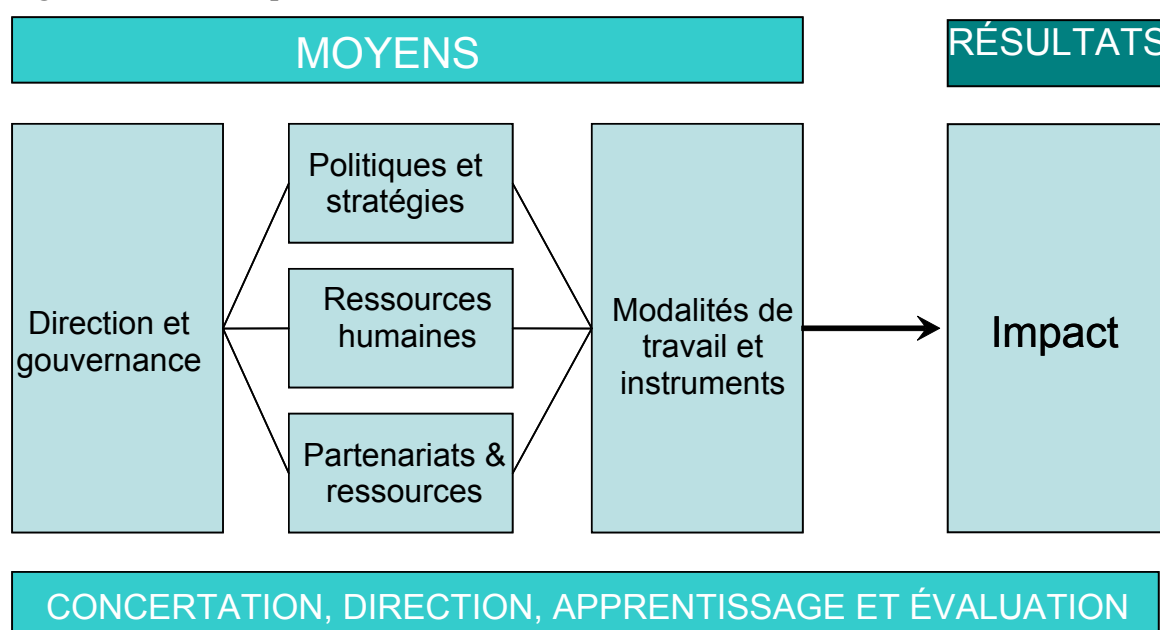
¹⁰⁷ **Nombre d'agents affectés aux bureaux extérieurs.** Dans le cas du FIDA, il s'agit de 15 agents de liaison et d'un CPP. Pour la Banque mondiale, ce chiffre est approximatif. Pour la BA sD, il s'agit du solde des chiffres publiés dans le Rapport annuel. Dans le cas de la BA sD, ce chiffre comprend 69 administrateurs et 293 agents locaux. Sources: Banque mondiale, site web; BA sD, p. 35; BID, p. 93.

¹⁰⁸ **Pourcentage du total des effectifs (affectés aux bureaux extérieurs).** Tous les chiffres ont été calculés, sauf dans le cas de la Banque mondiale, le pourcentage en question étant publié dans le Rapport annuel. Sources: Banque mondiale, p. 135.

Cadre utilisé pour évaluer comment les résultats du FIDA se rattachent à la performance de l'organisation

3.13 La figure 10 illustre le cadre de performance qui a été utilisé pour structurer les discussions concernant les modalités de travail de l'organisation. Selon ce modèle simple, le rôle de la direction est de définir et d'orienter les politiques et les stratégies, les ressources humaines, les partenariats et les autres ressources¹⁰⁹. L'interaction de ces éléments, agissant par le biais des modalités de travail de l'institution, produit l'impact. La qualité de ces modalités de travail revêt une importance capitale pour répondre à la deuxième question fondamentale de la présente évaluation, c'est-à-dire "les compétences et les ressources du FIDA sont-elles employées de la meilleure manière possible, compte tenu du fait que son objectif primordial est d'appuyer le développement rural et d'aider les pays en développement à éliminer la pauvreté rurale?"¹¹⁰.

Figure 10: Cadre de performance de l'institution



3.14 Au cours des premières années d'existence du Fonds, le travail concernait principalement la préparation de prêts et de dons et était assorti de procédures de gestion dans des domaines comme l'identification, la formulation, l'évaluation prospective, l'approbation, l'exécution, la supervision, la clôture et l'évaluation des activités. Depuis 1994, les missions d'identification ont été remplacées par l'application de stratégies au niveau de l'organisation dans son ensemble, des régions et des pays, et le modèle opérationnel de l'organisation a été élargi pour englober des objectifs plus larges, le FIDA devant jouer un rôle de catalyseur et de direction et promouvoir l'apprentissage et l'innovation. Les différentes composantes de ce cadre seront examinées tour à tour.

¹⁰⁹ Ce modèle est tiré du Modèle d'excellence de la Fondation européenne pour une gestion de qualité (EFQM), adapté à l'intention du grand public et des organisations du secteur bénévole, avec une terminologie appropriée pour le FIDA. Il s'agit d'une simplification du schéma utilisé dans le rapport initial. (www.quality-foundation.co.uk)

¹¹⁰ Mandat de l'EEI. L'autre question fondamentale était: "Le FIDA accomplit-il convenablement sa mission de développement rural?"

Direction et gouvernance¹¹¹

3.15 **Les mécanismes de gouvernance sont semblables à ceux d'autres organisations comparables.** Le FIDA est géré par un Président qui est à la fois le Président du Conseil d'administration et le chef du secrétariat. Dans ce rôle, le Président doit combiner un travail axé sur l'avenir consistant par exemple à définir les orientations stratégiques du Fonds et à assurer ses relations extérieures et un travail de gestion au jour le jour, par exemple en présidant le CSO. Le Président est assisté par un Vice-Président (dont les principales responsabilités sont actuellement d'aider à la gestion du Fonds et d'épauler le Président)¹¹² et par trois Présidents adjoints chargés des départements Affaires extérieures, Finances et administration et Gestion des programmes.

3.16 Le principal mécanisme de gouvernance du FIDA est le Conseil des gouverneurs, auquel sont représentés les 163 États membres du Fonds. C'est le Conseil qui est responsable en dernier ressort des questions clés comme l'admission de nouveaux membres, la nomination du Président, l'approbation du budget administratif, l'adoption des politiques générales du Fonds, etc. Le rôle du Conseil des gouverneurs en matière de politiques et de budget est important mais, à tous autres égards, c'est le Conseil d'administration qui est responsable de la gestion exécutive. Le Conseil d'administration est composé de 18 membres élus et de 18 suppléants. Il se réunit trois fois par an pour des sessions de deux jours.

3.17 D'autres mécanismes contribuent à la qualité de la gouvernance. L'adoption en 2000 d'une nouvelle politique concernant la divulgation de l'information a renforcé l'obligation redditionnelle et accru la transparence. Les contrôles internes sont notamment assurés par le biais de vérifications internes et d'un Comité de surveillance, bien que ces deux mécanismes soient de création relativement récente. La décision qui a été prise en 2003 de créer un Bureau indépendant de l'évaluation et d'élaborer une nouvelle politique d'évaluation constitue un élément doublement positif. Toutefois, des défaillances persistent dans le fonctionnement de ces mécanismes. Le Comité d'audit, par exemple, s'est dit préoccupé par le faible taux d'application des recommandations issues des vérifications internes en 2002, encore que cette situation ait été meilleure à la fin de 2004; le Comité de surveillance est essentiellement passif et n'intervient que lorsque des allégations lui sont soumises, et les efforts déployés pour étendre le mandat du Comité de l'évaluation aux politiques du FIDA ont suscité une résistance de la part de la direction.

¹¹¹ Cette section est tirée d'un document EEI distinct concernant les "Questions liées à la gouvernance et aux institutions".

¹¹² Dans la pratique, le Vice-Président joue un rôle très large.

Encadré 9: Le processus de consultation sur les reconstitutions des ressources

Le Conseil des gouverneurs crée un groupe de consultation composé d'États membres du FIDA pour mener à bien le processus de reconstitution. Ce groupe comprend l'intégralité des représentants des listes A et B et 12 représentants de la liste C (4 par sous-liste). Ce groupe est présidé par le Président du Fonds. Le processus formel commence par une réunion plénière du groupe de consultation, à l'occasion de laquelle la direction du FIDA présente un document exposant les principales questions de politique générale à prendre en considération dans le contexte de la prochaine reconstitution. Ce document est discuté par tous les participants. Le Président s'entretient ensuite avec les divers coordonnateurs des listes, plus quelques "amis" invités du Conseil d'administration, et avec un petit nombre de hauts fonctionnaires pour mener avec eux des consultations informelles au sujet de l'orientation générale de la reconstitution envisagée. Ce processus, qui comporte plusieurs étapes, peut être assez long. Lorsqu'un consensus se dégage au sein du groupe de consultation, il est établi un rapport. Les conditions de la reconstitution sont résumées dans le rapport et dans une résolution indiquant les dispositions à prendre en matière financière et en matière de vote, laquelle est ensuite adoptée par le Conseil des gouverneurs.

3.18 **Les cinquième et sixième reconstitutions ont été les principaux moteurs de la réforme des politiques pendant la période couverte par l'évaluation.** Dans la pratique, le processus de reconstitution est devenu l'un des principaux moteurs du changement des politiques internes du FIDA (voir l'encadré 9). La quatrième reconstitution, qui s'est déroulée avec pour toile de fond une diminution des ressources et une restructuration majeure des droits de vote des membres, a marqué la première implication réelle des pays membres dans les discussions concernant la stratégie et les politiques du FIDA. La cinquième reconstitution a accéléré le mouvement, ce qui s'est traduit par l'adoption du Plan d'action FIDA V, lequel a mis en place pour la première fois un cadre de suivi des activités afin d'améliorer les processus opérationnels du Fonds. Le Plan d'action a débouché sur un certain nombre d'importantes initiatives internes, dont la décision de mettre un accent plus marqué sur les stratégies nationales et le plan d'action pour la promotion de l'égalité entre les sexes, mais le processus de consultation s'est avéré long et a débouché sur une matrice d'activités lourde à manier et dépourvue de priorités.

3.19 La sixième reconstitution a commencé par un processus plus rigoureux et mieux géré mais, au moins un membre de la liste A ayant tardé à faire connaître les vues de cette dernière au groupe de consultation, la direction du FIDA a pour ainsi dire été prise à contre-pied et s'est vu confier le soin de mettre en œuvre d'importantes nouvelles politiques, dont l'introduction du SAFFP, une nouvelle politique d'évaluation, le système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI) et la politique de renforcement sur une base pilote de la présence du FIDA sur le terrain. Ces nouvelles politiques ont pour but d'aligner le fonctionnement du FIDA sur celui des autres institutions multilatérales à un moment où les institutions se disputent leurs contributions multilatérales et où les donateurs exigent de plus en plus de voir des résultats. Le FIDA s'est acquitté avec compétence des responsabilités qui lui ont été confiées lors de la sixième reconstitution, mais le processus continue d'exiger un investissement considérable en termes de personnel et d'efforts de gestion et l'expérience passée porte à penser qu'une période de consolidation sera peut-être nécessaire pour que les dernières initiatives produisent tout leur impact, avant que l'on puisse penser à la mise en œuvre de nouvelles politiques. Tant la cinquième que la sixième reconstitutions ont imposé au FIDA un vaste mouvement de changement, mais il n'a été accordé qu'une attention limitée aux priorités et aux coûts. Ce sera là un défi majeur pour la prochaine reconstitution, laquelle devrait également être une occasion d'examiner l'impact du FIDA sur le développement dans une perspective à moyen et à long terme et le créneau stratégique que doit occuper le Fonds dans un contexte de développement international en mutation.

3.20 Un ordre du jour surchargé et des réunions peu fréquentes limitent les capacités de prise de décisions. Les sessions du Conseil d'administration sont beaucoup moins nombreuses et de durée plus courte que ce n'est le cas au sein d'organisations comparables¹¹³. L'ordre du jour est surchargé par un grand nombre de documents écrits souvent distribués peu avant les sessions, surtout dans le cas des traductions. Les Administrateurs doivent établir un ordre de priorité parmi les questions sur lesquelles ils souhaitent concentrer leur attention. Certains s'en remettent aux compétences de leurs collègues dans des domaines techniques comme les finances et l'audit. D'autres demandent des indications à leurs gouvernements. Cependant, rares sont ceux qui disposent des ressources nécessaires pour obtenir une aide afin d'examiner les documents du Conseil.

3.21 L'expérience, les compétences et la formation des membres du Conseil d'administration varient et leur rôle n'est défini par aucun mandat déterminé. L'expérience que les Administrateurs peuvent avoir d'autres conseils d'administration concernent plus souvent des organismes des Nations Unies que des institutions financières internationales, ce qui porte à conclure que peu d'entre eux savent comment les autres institutions financières internationales mesurent les performances et font le nécessaire pour améliorer l'impact de leurs activités sur le développement.

3.22 L'examen de questions clés comme le Programme de travail et budget annuel et les évaluations est délégué au Comité d'audit et au Comité de l'évaluation respectivement. Le Comité d'audit s'occupe des aspects financiers du budget mais ce n'est que récemment, à partir d'avril 2004, qu'il a commencé à s'intéresser au programme de travail en tant que tel. Le Comité de l'évaluation examine les résultats des activités d'OE mais, avant décembre 2004, il n'examinait ni les politiques du Fonds ni les résultats des auto-évaluations. Au moment de cette évaluation, l'on s'attachait à élaborer des propositions tendant à élargir le mandat du Comité de l'évaluation. Pendant la période couverte par l'évaluation, toutefois, le mandat de ces deux comités a présenté de sérieuses lacunes.

3.23 Le nombre de questions inscrites à l'ordre du jour ne laisse guère de temps pour un débat efficace. Les Administrateurs ont des intérêts très divers. Certains veulent discuter des prêts et dons en détail, tandis que d'autres préfèrent consacrer une attention accrue aux politiques générales. L'ordre du jour étant surchargé, il n'y a pas assez de temps pour discuter sérieusement de toutes les questions qui y sont inscrites. Les nouvelles politiques sont parfois discutées lors de séminaires informels du Conseil d'administration qui précèdent les sessions de ce dernier et qui offrent de meilleures possibilités de discussion. Cependant, l'ordre du jour actuel englobe l'approbation de tous les prêts et dons et l'examen des COSOP, lesquels sont alors parvenus à un stade tel que le Conseil ne peut guère influencer leur contenu ou leur orientation. Certains Administrateurs décrivent ces discussions et ces décisions comme étant de pure forme.

3.24 Les procédures actuelles du Conseil d'administration n'encouragent pas un examen axé sur les résultats et l'impact des activités sur le développement. L'évaluation est au FIDA une longue tradition et les activités d'OE sont formellement suivies par le Comité de l'évaluation. Toutefois, l'accent mis sur l'évaluation a laissé de côté d'autres aspects de l'impact sur le développement. Selon l'EEl, l'expression "impact sur le développement" signifie l'efficacité avec laquelle sont élaborés les nouveaux prêts, dons, politiques et autres mécanismes, l'efficacité de leur mise en œuvre et leurs résultats. Il n'existe aucune procédure capable d'analyser la qualité de la conception des prêts, des dons et des COSOP et, à l'heure

¹¹³ Le Conseil de la Banque mondiale siège continuellement; le Conseil d'administration de la Banque asiatique de développement a tenu en 2003 48 sessions formelles et 24 sessions informelles (Rapport annuel du Conseil d'administration de la BAsD pour 2003); et le Conseil d'administration de la Banque africaine de développement a tenu la même année 43 sessions formelles, 26 sessions informelles et 24 sessions en comité (Rapport annuel de la BAfD pour 2003).

actuelle, aucune des auto-évaluations de la direction ne relève du mandat du Comité de l'évaluation.

3.25 Les propositions tendant à modifier le mandat et le Règlement intérieur du Comité de l'évaluation en prévision de la session de décembre 2004 du Conseil d'administration ont pour but d'élargir la portée des analyses du Comité, comme l'ont fait d'autres institutions financières internationales. Selon les modifications proposées, le Comité de l'évaluation passerait en revue les politiques opérationnelles pour s'assurer que l'effet de rétroaction entre les enseignements retirés et leur application soit reflété dans les politiques du Fonds et analyserait également des rapports d'auto-évaluation de la direction sur des questions comme le rapport de situation sur le portefeuille de projets et des propositions concernant le SYGRI. Une autre proposition tendant à découpler des sessions du Comité de l'évaluation et de celles du Conseil d'administration permettrait aux membres de ces derniers d'étudier à tête plus reposée les recommandations formulées par le Comité.

3.26 Les effets conjugués d'un Conseil d'administration ayant un calendrier de réunions serré et un ordre du jour surchargé, d'une part, et de l'analyse limitée qui a été faite des activités du Fonds, de l'autre, ont privé les Administrateurs d'une base factuelle suffisante pour gérer les performances du FIDA. De ce fait, les discussions concernant les réformes dépendent de l'orientation générale des opérations de reconstitution sans être fondées sur une analyse claire de l'efficacité actuelle des activités. Il n'existe pas de consensus au sein du Conseil d'administration au sujet de l'impact du FIDA sur le développement et de son efficacité ni sur la nature des réformes qui s'imposent. Cela a fait apparaître de vives divergences de vues sur l'efficacité potentielle du SAFP et du SYGRI. Beaucoup de membres du Conseil d'administration doutent de la pertinence de ces deux initiatives, dans lesquelles ils voient le reflet des intérêts d'un groupe restreint de pays.

3.27 **Quelques changements seulement pourraient améliorer considérablement la gouvernance.** Il est manifestement nécessaire d'améliorer l'orientation des travaux du Conseil d'administration et de permettre à ce dernier de jouer un rôle de direction dans les efforts déployés en vue d'accroître les performances. Il faut que le Conseil puisse consacrer une plus large part de son temps et de son attention à l'examen des orientations stratégiques, des politiques générales et de l'impact des activités sur le développement. Cela serait possible si certains changements étaient apportés à la durée de ces sessions et aux mandats du Comité d'audit et du Comité de l'évaluation. Des propositions sur ce point sont formulées au chapitre 4.

Principaux points

Les mécanismes actuels de gouvernance répondent aux exigences essentielles du Fonds, mais un ordre du jour surchargé, de même que des sessions courtes et peu fréquentes, réduisent l'efficacité du Conseil d'administration en tant qu'instance exécutive.

Formulation des politiques et des stratégies

3.28 **Au FIDA, la formulation des politiques n'a pas suivi l'élargissement de son mandat.** En comparaison des autres institutions financières internationales, le FIDA a peu de politiques opérationnelles ou sectorielles et assez peu de politiques régissant les procédures et processus internes (pendant la période allant de 1994 à 2003, il a été élaboré six documents directifs thématiques/sectoriels et quatre documents directifs opérationnels, plus une série de documents de travail et documents directifs informels).

3.29 Des efforts ont été entrepris à différentes occasions pour élargir la portée des documents directifs opérationnels. Par exemple, le document soumis au Conseil d'administration à sa session de décembre 1998, intitulé "Documents directifs prévus",

relevait la nécessité de traiter une série de politiques opérationnelles (bonne gouvernance; dépenses récurrentes et dépenses locales). Ces questions auraient dû être discutées plus en détail avec le Conseil d'administration. Toutefois, il n'y a été donné aucune suite tangible. Depuis lors, la formulation des politiques a été confiée selon le moment à différentes unités, à savoir la Division des politiques (EO) (qui relève actuellement du Département affaires extérieures [EAD]) et la Division consultative technique (PT). Une nouvelle Division des politiques a été créée en 2003 pour faciliter un processus plus systématique de formulation des politiques au niveau de l'ensemble de l'organisation¹¹⁴.

3.30 Un problème fondamental paraît être la prépondérance des politiques informelles. Par exemple, le document de travail concernant la transformation des institutions rurales élaboré en vue de la session de 2003 du Conseil des gouverneurs a un rapport certain avec la mise en œuvre sur le plan opérationnel du Cadre stratégique, mais il est difficile de dire quel est son statut dans la hiérarchie des politiques du Fonds. Les politiques opérationnelles portent sur plusieurs aspects importants des activités du FIDA – comme les liens avec l'Initiative en faveur des PPTE, la nouvelle politique concernant le financement au moyen de dons et le MFF – mais, encore une fois, n'ont qu'une portée relativement limitée en comparaison de celles des autres institutions financières internationales.

3.31 Les quelques politiques qui ont été élaborées font rarement l'objet d'une large diffusion ailleurs qu'à Rome. Rares sont les documents directifs de l'organisation qui sont connus du personnel des projets au niveau du pays et qui leur sont communiqués. Il est apparu lors des visites dans le pays que le personnel travaillant au projet de services financiers ruraux en République-Unie de Tanzanie et au projet de mise en valeur de la zone du Pat Feeder au Pakistan ignorait totalement l'existence de la politique concernant le financement rural et des outils de décision, pas plus qu'il n'était conscient des tentatives faites par le FIDA pour créer un centre d'excellence par le biais de microfinancement rural. Le guide de S&E n'a pas été largement diffusé au niveau du "FIDA virtuel". Les efforts déployés pour faciliter la communication entre les projets, notamment par le biais de réseaux virtuels comme FIDAFRIQUE, ont certes donné quelques résultats mais pas pour ce qui est de la diffusion de politiques explicites. Il en va de même au sein des institutions associées, dont le personnel qui travaille dans les services opérationnels du siège comme dans les services d'appui considère être peu informé des politiques du FIDA.

3.32 **La répugnance à adopter un style normatif de travail a empêché d'exploiter les avantages comparatifs.** Selon l'évaluation externe rapide (EER) de 1994, l'un des problèmes était que le Fonds était trop diffus, cette appréciation étant fréquemment énoncée comme suit: "il y a autant de FIDA que de contrôleurs de projets"¹¹⁵. Cependant, les recommandations issues de cette évaluation n'ont pas été suivies. Des approches implicites de la formulation des politiques ont prédominé, et l'apprentissage des questions de politique générale est resté limité au niveau des CPP ou du personnel de PT. La résistance généralisée opposée à l'adoption de modalités de travail et de modèles normatifs a limité la formulation des politiques au FIDA. Le personnel est plus à l'aise avec l'idée d'approches *sui generis*. Cela reflète dans une large mesure la persistance du modèle du CPP autonome. Les CPP doivent veiller à ce que les politiques soient appliquées au processus de formulation des projets et à ce qu'elles constituent la base de la concertation au plan national, mais le FIDA a si peu de politiques de ce type qu'il existe de vastes domaines dans lesquels le personnel doit opérer sans pouvoir se référer à des politiques établies.

3.33 Face à cette résistance à la conformité, le processus EEP/TRC/CSO n'a réussi qu'à des degrés divers à garantir que les directives de politique générale, lorsqu'elles existent, soient

¹¹⁴ Il n'a pas encore été établi de mandat clair pour EO et la relation de ce dernier avec PMD n'est pas encore clairement définie.

¹¹⁵ Voir Head et al. (1994), page 12, pour une critique des approches artisanales, du manque de directives opérationnelles et, de ce fait, de la diversité des pratiques, et page 13 pour la recommandation tendant à ce que le Fonds renforce son approche de programmation et son approche stratégique.

appliquées de façon cohérente. Le Comité chargé des stratégies opérationnelles, en particulier, ne s'est pas acquitté comme il convient de cette tâche. En outre, dès que l'exécution d'un projet commence, le FIDA dépend de l'appui fourni par les institutions coopérantes. Suivre l'application des politiques pendant l'exécution des projets devrait être l'une des responsabilités primordiales des IC, mais ces dernières s'acquittent rarement de ce rôle et, problème plus fondamental, sont rarement au courant des politiques du FIDA. Une plus large gamme d'instruments et une remise en question plus efficace de la conception des projets sont indispensables si l'on veut améliorer la cohérence et la qualité des produits du FIDA.

3.34 Le Cadre stratégique pour 2002-2006 reflète clairement la mission du Fonds mais est trop flou pour guider le ciblage et la sélectivité. L'actuel cadre stratégique est le troisième document de stratégie élaboré depuis 1994. La Vision du FIDA 1995 et le Cadre stratégique pour 1998-2000 prévoyaient de "nouvelles" modalités de travail mais ne contenaient pas de justification claire pouvant guider les investissements du FIDA ni d'objectifs stratégiques qui auraient permis d'améliorer la cohérence et l'impact du portefeuille.

3.35 Le Cadre stratégique pour 2002-2006 définit plus clairement la mission du Fonds et les trois objectifs stratégiques qu'il contient constituent pour le personnel du Fonds un cadre de référence commun et une claire base de communication aussi bien au plan interne qu'avec l'extérieur. Le contenu du cadre stratégique reflète les vues de la communauté internationale concernant le rôle de la réforme des institutions dans la perspective d'une réduction de la pauvreté à long terme; la nécessité de renforcer le capital social et d'autonomiser les pauvres; et celle d'influer sur les politiques des gouvernements de sorte qu'elles reflètent mieux les besoins des ruraux pauvres. Toutefois, le cadre stratégique ne contient pas de liens opérationnels clairs avec les objectifs du Millénaire pour le développement, la fourniture de biens publics mondiaux ou la participation du FIDA aux différents environnements institutionnels et politiques ou les processus politiques nationaux comme les DSRP. Il n'y a pas d'indication claire concernant le principal groupe cible du FIDA: s'agit-il des ruraux pauvres, des pauvres productifs, des plus pauvres des pauvres, des groupes vulnérables, etc.? Par ces omissions, le cadre stratégique ne constitue pas un guide clair pour parvenir à une meilleure sélectivité opérationnelle ou à un impact accru sur le développement. Le contenu du cadre stratégique est essentiellement flou, comme l'est la référence au principal groupe cible du FIDA.

3.36 Le FIDA s'efforce d'innover et de devenir une institution fondée sur le savoir qui joue un rôle de catalyseur et de direction. Ces nouvelles ambitions introduisent des pressions nouvelles dans le cycle des projets. L'intention est en effet que les CPP, plutôt que d'élaborer des projets indépendants les uns des autres, encouragent la direction au niveau des pays et entre les partenaires, exploitent les connaissances générées dans le cadre du programme pour trouver des solutions novatrices et catalysent le travail des partenaires pour étendre à plus grande échelle les interventions prometteuses. Toutefois, le nombre de spécialistes ou les ressources administratives disponibles pour la formulation des politiques sont limités et les coûts de transaction sont élevés dans un tel environnement non conformiste. Les effectifs des CPP n'ont pas changé depuis dix ans. Du fait de la multiplicité de leurs tâches, il est difficile pour les CPP de s'impliquer pleinement dans les initiatives de politique générale, qu'elles viennent de Rome ou des pays, et les grandes étapes du cycle de préparation des projets n'ont pas évolué de manière à refléter ces rôles émergents.

Principaux points

- Le FIDA a peu de politiques opérationnelles ou sectorielles et assez peu de politiques régissant les procédures et processus internes.
- Le personnel est plus à l'aise avec l'idée d'approches *sui generis* et il y a eu une résistance généralisée aux modèles normatifs.
- Le Cadre stratégique pour 2002-2006 définit plus clairement la mission du Fonds et les trois objectifs stratégiques qu'il contient constituent pour le personnel du Fonds un cadre de référence commun et une claire base de communication. Mais le cadre stratégique ne constitue pas un guide clair pour parvenir à une meilleure sélectivité opérationnelle ou à un impact accru sur le développement. Le contenu du cadre stratégique est essentiellement flou, comme l'est la référence au principal groupe cible du FIDA.
- Les effectifs de PMD, inchangés depuis 1994, ne sont pas suffisants pour que le FIDA ait pu élaborer les processus et acquérir les compétences qui lui auraient permis d'être novateur et devenir une institution fondée sur le savoir pouvant jouer un rôle de catalyseur et de direction, spécialement dans un tel environnement non conformiste.

Gestion des ressources humaines

3.37 Les ressources humaines jouent un rôle capital pour la réussite d'une organisation fondée sur le savoir comme le FIDA. La gestion des ressources humaines a un impact direct sur la mesure dans laquelle l'organisation réussit à atteindre ses objectifs. La présente section résume les conclusions du Rapport EEI sur les ressources humaines. Elle analyse les tendances en ce qui concerne les effectifs du personnel et les consultants pendant la période considérée, discute de la façon dont sont gérées les ressources humaines du FIDA, examine les divers aspects de la culture de l'organisation et la nécessité de la transformer et évalue son impact sur l'efficacité de l'organisation. Elle est fondée sur une analyse de la documentation relative à la gestion des ressources humaines du FIDA, de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) et d'autres organismes des Nations Unies, sur les données communiquées par le Bureau des ressources humaines, sur des entrevues à bâtons rompus avec des fonctionnaires à tous les niveaux et sur les réponses à un questionnaire que les fonctionnaires ont été invités à remplir pour veiller à ce que les vues exprimées lors des entrevues soient représentatives; plus des deux tiers des membres du personnel ont répondu au questionnaire.

3.38 Les effectifs des fonctionnaires et des consultants ont beaucoup augmenté pendant la période comprise entre 1994 et 2003. Le FIDA a été créé comme une organisation assez petite, l'intention délibérée étant de limiter la croissance de l'organisation. Entre 1994 et 2003, cependant, les effectifs des fonctionnaires et des consultants ont augmenté de 43 pour cent¹¹⁶. Les effectifs ont augmenté dans tous les départements, qu'il s'agisse du personnel du cadre organique, du personnel d'appui ou des consultants. Toutefois, l'accroissement des effectifs du personnel et des consultants n'est pas allé de pair avec une augmentation du nombre de prêts pendant la même période, bien que des réformes opérationnelles, comme le projet pilote de supervision directe, aient entraîné une légère augmentation de la demande de consultants, de sorte qu'une simple estimation porte à penser que l'efficacité a beaucoup diminué depuis 1994, année pendant laquelle chaque prêt représentait 15 années de travail de fonctionnaires et de consultants. Le nombre de dons a augmenté, et la nature de l'approche opérationnelle du FIDA a changé de manière à englober, plus largement, les stratégies régionales, la

¹¹⁶ Selon la direction, cette augmentation serait de 37 pour cent et, bien qu'il soit difficile de dire comment ce chiffre a été calculé sur la base de données recueillies pour l'EEI, cela n'en demeure pas moins une augmentation considérable des effectifs.

concertation, la supervision et l'exécution directes, et une généralisation de la gestion par les parties prenantes. Toutefois, ce changement a surtout affecté, pour une large part, les opérations de PMD et en particulier les CPP. Le nombre de CPP – 35 – est demeuré inchangé entre 1994 et 2003. Le rattachement de OE au Bureau du Président s'est traduit par une augmentation significative des effectifs des fonctionnaires et des consultants du Bureau du Président et du Vice-Président (OPV), mais il est plus difficile de voir pourquoi les effectifs des fonctionnaires et des consultants ont augmenté dans de telles proportions à EAD et FAD – de 73 pour cent et de 45 pour cent respectivement – même compte tenu des exigences créées par le Programme de transformation stratégique et par les autres initiatives introduites à la demande du Conseil d'administration.

3.39 L'accroissement des effectifs des fonctionnaires et des consultants a été financé à la fois au titre du budget administratif ordinaire et au moyen de toute une série de ressources extrabudgétaires et de fonds supplémentaires. Il ressort des données communiquées par le service des finances que le nombre de postes permanents financés au titre du budget administratif a augmenté de 12 pour cent entre 1994 et 2003. Toutes les autres augmentations, qu'il s'agisse du personnel temporaire ou de consultants, ont été financées au moyen de ressources extrabudgétaires ou de fonds supplémentaires fournis, principalement, par les Pays-Bas, la France, le Danemark, la Finlande, le Japon, l'Italie et le Royaume-Uni ou provenant du programme des cadres associés ou d'activités spécifiques.

3.40 Le profil des fonctionnaires et des consultants du FIDA présente quelques caractéristiques importantes. Premièrement, l'équilibre entre les fonctionnaires et consultants de sexe masculin et de sexe féminin s'est nettement amélioré entre 1994 et 2003: le nombre total de fonctionnaires de sexe féminin a augmenté de 50 pour cent et s'est accru à tous les niveaux de l'organisation. Deuxièmement, presque tous les fonctionnaires du FIDA ayant au moins trois ans de services ont été promus. Cela signifie que beaucoup de postes, sinon la plupart, sont reclassés, ce qui se traduit par une inflation hiérarchique qui, en soi, risque de décourager les efforts authentiques d'avancement des carrières. Troisièmement, près de 50 pour cent des fonctionnaires du cadre organique de classes P-4 et P-5 prendront leur retraite au cours des cinq à six prochaines années, ce qui représente à la fois un problème, en termes de perte de mémoire institutionnelle, et une possibilité de régénération. Enfin, le FIDA a très largement recours aux consultants, et le ratio entre les fonctionnaires du cadre organique et les consultants est de 0,92. L'emploi de consultants est dit avoir pour but d'obtenir des compétences spécialisées qui ne sont pas disponibles au sein de l'organisation, mais beaucoup de consultants sont recrutés de façon répétée sans guère d'évaluation systématique de leurs performances.

3.41 **Il est actuellement introduit en matière de ressources humaines une nouvelle politique qui entraînera une transformation radicale des pratiques conservatrices suivies jusqu'à présent dans ce domaine au FIDA.** Par le passé, la gestion des ressources humaines au FIDA a été considérée comme du ressort d'un seul département plutôt que comme une tâche relevant de tous les cadres. Il s'agissait essentiellement d'une culture administrative, bureaucratique et axée sur les droits des fonctionnaires et sur les procédures plutôt que d'un moyen de contribuer efficacement au bon fonctionnement du FIDA. La direction générale était d'ailleurs consciente de cette situation peu satisfaisante. Depuis la nomination d'un nouveau Directeur des ressources humaines et à la suite du travail de consultation mené au plan interne, le Conseil d'administration a approuvé une nouvelle politique en matière de ressources humaines et il a été préparé en mai 2003 un nouveau projet détaillé de Manuel des politiques et procédures de gestion des ressources humaines que l'on s'attache actuellement à compléter. Cette nouvelle politique est fondée sur le cadre de gestion des ressources humaines élaboré par la CFPI en ce qui concerne la rémunération et les indemnités, les conditions d'emploi, l'organisation des carrières et la bonne gouvernance et elle soutient favorablement la comparaison avec les stratégies suivies en matière de ressources humaines par d'autres organisations internationales. L'un des éléments fondamentaux de la nouvelle politique est un système d'évaluation des performances fondé

sur des critères de compétences convenues, et sur le fait que la gestion des ressources humaines relève essentiellement de la responsabilité des supérieurs hiérarchiques directement intéressés plutôt que d'un département distinct. Ce sont en effet les supérieurs hiérarchiques qui savent quelles sont les performances des personnes qu'ils sont chargés d'encadrer et ce sont eux qui doivent assumer les responsabilités de l'organisation des carrières des fonctionnaires et veiller à ce que ces derniers contribuent efficacement à la réalisation des objectifs du FIDA.

3.42 La mise en œuvre de la nouvelle politique en matière de ressources humaines exigera de profondes modifications du rôle du Bureau des ressources humaines. À mesure que les membres du personnel d'encadrement accepteront leur rôle de gestion des fonctionnaires relevant de leur responsabilité, le Bureau des ressources humaines sera moins poussé à faire fonction de "suppléant hiérarchique" et plus encouragé à jouer un rôle de facilitateur et de conseiller en matière de politiques générales, et aura davantage de possibilités de suivre la situation et de conseiller la direction générale dans des domaines comme les effectifs et les coûts des services de personnel et les capacités des fonctionnaires. Il est peu probable que le Bureau, tel qu'il existe actuellement, puisse jouer le rôle nouveau qui est attendu de lui. Il s'agit d'une question non pas de structure ou d'effectifs mais plutôt de compétences et d'expérience. Le Bureau a été restructuré de sorte que quatre administrateurs des ressources humaines sont chargés d'assurer la coordination avec les cadres pour tous les aspects de la gestion des ressources humaines au sein d'un département. Les effectifs du Bureau des ressources humaines sont actuellement presque exactement au point médian de ce qu'ils sont dans d'autres organisations internationales. Toutefois, le Bureau a peu de spécialistes des ressources humaines, et la plupart d'entre eux n'ont l'expérience que des précédents systèmes de gestion des ressources humaines, conservateurs et fondés sur une approche administrative.

3.43 La mise en œuvre de la nouvelle politique en matière de ressources humaines exigera une profonde réforme de la culture de l'organisation. L'introduction d'une politique plus moderne de gestion des ressources humaines se traduira par un profond changement du rôle des cadres ainsi que par un changement de la culture de l'organisation. Les évaluateurs ne sont pas certains que cela soit pleinement compris: il ressort des entrevues avec les cadres qu'à ce stade, ces changements ne semblent guère avoir suscité d'appui tangible, et il se peut que les incidences de la nouvelle politique doivent être expliquées plus énergiquement dans l'ensemble de l'organisation. En particulier, il ne semble pas que le caractère dynamique, continu et sans fin du changement, qui dépend de l'adaptation aux besoins aussi bien internes qu'externes, soit bien compris. L'ampleur du changement d'attitude requis se reflète dans les idées des fonctionnaires concernant les approches de gestion, le rôle et les capacités des cadres, la gestion axée sur les performances et l'obligation redditionnelle, la réceptivité à l'innovation et au risque, les possibilités d'apprentissage et les initiatives de changement.

3.44 Ces attitudes sont discutées plus en détail dans le Rapport EEI sur les ressources humaines mais, en bref, les fonctionnaires considèrent la direction générale comme lointaine et comme ne centrant pas son attention sur la mission fondamentale de l'organisation. Cela est imputé à un manque de communication verticale, bien qu'il soit admis que la transparence est aujourd'hui plus grande et que le site web interne a considérablement amélioré les choses. Bien que les cadres supérieurs considèrent la structure de l'organisation comme horizontale et peu hiérarchisée, les fonctionnaires du cadre organique de rang moins élevé et la plupart des agents des services généraux estiment que le FIDA est très hiérarchisé, et il y a un très fort sentiment de classe parmi toute l'organisation. Beaucoup de cadres se considèrent comme des spécialistes techniques qui fournissent des services plutôt que comme des gérants de compétences qui font le nécessaire pour que d'autres mènent leur tâche à bien conformément aux normes pertinentes, notamment parce qu'ils ne sont pas formés ni préparés à ce rôle, et seule une minorité d'entre eux appuie un tel changement. Les fonctionnaires ne sont pas convaincus que le FIDA ait de bons gestionnaires, essentiellement parce qu'ils ne pensent pas

que ce sont les meilleurs qui sont sélectionnés pour exercer des fonctions d'encadrement. Rares sont ceux qui croient que les cadres ou les fonctionnaires en général sont jugés sur la base de leurs performances ou sont tenus pour responsables de leurs actes, de sorte qu'il y a peu d'encouragements à une qualité soutenue des performances dans la mesure où tous les fonctionnaires sont promus à un moment ou à un autre. Les possibilités de formation ou de perfectionnement étant très limitées, il ne semble pas que les fonctionnaires s'attachent à actualiser leurs compétences, outre que les rotations, au plan interne ou avec d'autres organisations, sont rares.

3.45 Le FIDA insiste sur l'importance de l'innovation mais des programmes novateurs sont par définition risqués, et les fonctionnaires estiment que la direction n'a pas établi de politique ni d'indications claires sur le point de savoir si l'objectif du FIDA est un transfert de ressources relativement exempt de risques ou plutôt l'élaboration de nouveaux concepts et de nouveaux programmes pouvant intrinsèquement présenter des risques. Nombreux sont les fonctionnaires qui voient dans le FIDA une organisation qui répugne à prendre des risques par suite, notamment, d'un manque de confiance entre les fonctionnaires et les cadres. Enfin, les fonctionnaires sont disposés à accepter le changement et beaucoup sont d'avis que le FIDA devrait changer encore plus. Il existe cependant le sentiment généralisé qu'en dépit des nombreuses initiatives de changement, les choses ne changent guère en réalité, ce qui suscite une réaction de suspicion, voire de cynisme. Malgré tout, la plupart des fonctionnaires estiment que les objectifs de l'organisation sont importants et sont fiers de travailler pour le FIDA, mais les nouvelles politiques de gestion des ressources humaines devront être énergiquement défendues si l'on veut pouvoir surmonter les attitudes susmentionnées.

3.46 **Une gestion médiocre des ressources humaines a été l'élément qui a le plus contribué à la modicité des résultats des projets.** La culture de l'organisation, telle qu'elle se reflète dans les facteurs susmentionnés, affecte la réalisation des objectifs du FIDA ou l'exécution des projets. En particulier, le fait que les cadres ne gèrent pas les fonctionnaires relevant de leur responsabilité, plutôt que d'agir comme spécialistes chevronnés, le manque d'évaluation cohérente des performances et d'obligation redditionnelle, l'absence de récompenses ou d'incitations à un travail d'excellente qualité et l'idée que l'organisation répugne à prendre des risques ne sont pas de nature à promouvoir l'identification et la mise en œuvre d'initiatives novatrices de haute qualité. Cela est encore aggravé par le fait que l'organisation ne veille pas à ce que les fonctionnaires actualisent leurs compétences et soient exposés au dernier état des connaissances concernant les questions de développement au moyen d'une formation, de programmes de perfectionnement, de détachements ou de rotations. En fait, le budget de la formation au FIDA est extrêmement réduit. Si le changement éveille des soupçons, l'on risque que les initiatives dans cette direction ne soient adoptées que du bout des lèvres et ne conduisent pas à introduire des améliorations fondamentales.

Principaux points

- Les effectifs aussi bien des fonctionnaires que des consultants ont considérablement augmenté – de 43 pour cent – entre 1994 et 2003. Les politiques suivies en matière de ressources humaines ont été conservatrices et fondées sur une approche administrative et n'ont pas institué une culture caractérisée par la fixation de normes, l'obligation redditionnelle et une gestion axée sur les performances.
- Il ressort des investigations qu'il existe un manque de confiance entre la direction et les fonctionnaires du fait, notamment, d'un manque de communication. Les cadres sont considérés comme répuant à prendre des risques, ce qui décourage l'innovation.
- Une gestion médiocre des ressources humaines a été l'élément qui a le plus contribué à la modicité des résultats des projets. La nouvelle politique de gestion des ressources humaines permettra de remédier à beaucoup de ces problèmes mais exigera une profonde réforme de la culture de l'organisation, ce qui devra devenir une priorité pour la direction générale.

Partenariats

3.47 **Les partenariats sont censés améliorer l'efficacité de l'action du FIDA.** Le FIDA a toujours travaillé en étroite association avec des organisations aussi bien nationales qu'internationales. Les orientations définies lors des cinquième et sixième reconstitutions des ressources du FIDA ont fixé des objectifs plus spécifiques et plus ambitieux pour le travail en partenariat. Il s'agissait notamment d'aider le Fonds à reproduire des interventions réussies à plus grande échelle grâce à un cofinancement; de compléter et d'étayer des programmes de réforme macroéconomique; de partager les capacités institutionnelles et les avantages comparatifs; d'échanger des informations sur des politiques et des pratiques; de resserrer la coordination entre les multiples parties prenantes; de générer des investissements durables et productifs du secteur privé en milieu rural; d'exercer un effet de levier sur les ressources disponibles au moyen d'un cofinancement; et de jouer un rôle de catalyseur au-delà du niveau des pays. Le travail en partenariat était identifié comme un processus d'importance capitale pour aider le FIDA à jouer un rôle de catalyseur dans les domaines des politiques et des ressources.

3.48 **Le travail en partenariat suppose des objectifs clairs et des mécanismes concrets.** Les indications données lors des cinquième et sixième reconstitutions étaient confuses et contradictoires et n'ont pas été utilisées lors de la formulation de l'approche qui est à la base du Cadre stratégique pour 2002-2006, dans lequel l'on ne trouve aucun principe de nature à guider la direction. L'on en est ainsi arrivé à une situation telle que les avantages potentiels de beaucoup de partenariats ne sont guère compris au niveau de l'institution.

3.49 **La plupart des partenariats actuels n'ont pas de claire justification stratégique** et il n'existe pas de mécanisme qui permettrait à la direction générale ou au Conseil d'administration de comparer leurs objectifs aux buts et au créneau du FIDA afin d'en déterminer l'utilité. Dans la pratique, il arrive souvent que les objectifs communs et les indicateurs à appliquer pour évaluer les progrès accomplis ne soient pas pleinement indiqués dans les accords de partenariat. Le service chargé de la vérification interne souscrit à ce jugement et reconnaît l'absence de critères et de priorités clairement définis pour les dons du programme de coopération élargie (PCE) (FIDA/ONG), mais cela est vrai de la plupart des arrangements, y compris ceux qui concernent les fonds supplémentaires¹¹⁷.

¹¹⁷ Rapport d'audit interne AR/99/01, mai 1999. Les fonds supplémentaires ont représenté de 8 à 12 millions de USD par an depuis le milieu des années 90. Ils sont comptabilisés comme ressources extrabudgétaires, et il n'est établi aucun rapport consolidé sur leur utilisation et leur efficacité. Un rapport du service chargé de la vérification interne de juin 2000 (AR/00/06) a préconisé la mise en place d'un système intégré d'information pour les fonds supplémentaires (qui engloberait beaucoup de partenariats). Selon un rapport d'avril 2004 sur l'avancement du Programme de transformation stratégique, un tel système devait être opérationnel à la mi-2004.

3.50 L'initiative lancée en 2001 par la Banque mondiale pour créer une Initiative de partenariat pour le développement rural est un exemple de bonnes intentions. Un document conceptuel expose le contexte et les mesures à adopter aux échelons mondial et national pour le Bangladesh, El Salvador, le Nigéria et le Yémen. Cependant, le texte n'existe apparemment que sous forme de projet, les objectifs manquent de spécificité, le travail n'a jamais été poursuivi jusqu'à l'élaboration de programmes d'action (de sorte qu'il n'existe pas d'indicateurs permettant de mesurer les performances) et la question du financement n'est toujours pas réglée¹¹⁸. Les évaluateurs n'ont pu trouver aucun rapport sur l'avancement de cette initiative ou ses résultats.

Encadré 10: Le Fonds belge de survie

Depuis 1983, le Fonds belge de survie (FBS) collabore avec le FIDA sous les auspices du programme conjoint. Le partenariat entre le FIDA et le FBS est directement lié aux objectifs stratégiques du Fonds et permet d'appliquer une approche plus globale de développement rural: le programme conjoint mené avec le FBS met l'accent sur les services de santé et d'assainissement et les services sociaux de base, qui constituent un moyen de contribuer directement à l'amélioration des revenus et de la sécurité alimentaire des ménages. Le programme conjoint renforce également le rôle du FIDA d'autres façons, par exemple: i) en permettant d'accorder des dons dans les pays qui ne remplissent pas (encore) les conditions requises pour pouvoir obtenir un prêt (par exemple la Somalie ou l'appui aux associations féminines dans le nord du Kivu en République démocratique du Congo); ii) en finançant directement des ONG (par exemple le KWFT au Kenya); et iii) en finançant des programmes de relèvement (par exemple le programme de relèvement des régions de l'Éthiopie affectées par la sécheresse).

Les évaluations globales menées pendant la première phase (1983-1995) démontrent clairement que cette collaboration a permis au Fonds d'atteindre certaines des populations rurales les plus marginalisées et les plus démunies d'Afrique subsaharienne, les activités de caractère social financées par le FBS étant souvent un point de départ pour des activités génératrices de revenus¹¹⁹. Une autre évaluation d'ensemble est prévue pour 2005, qui comprendra notamment une évaluation du partenariat FIDA-FBS.

L'Unité d'appui au programme conjoint participe à tous les stades du cycle du projet, de la conception interne du projet (EEP/TRC/CSO) et aux examens thématiques (post-conflit, etc.), en passant par l'exécution, le suivi et la supervision (avec les IC) et l'évaluation. Toutefois, les procédures administratives et fiduciaires du programme conjoint avec le FBS affectent parfois l'efficacité du partenariat. Au Burkina Faso, dans le cas du projet de développement rural dans le sud-ouest (PDRSO), les évaluateurs ont constaté que les structures de gestion avaient "été rendues plus complexes par le partenariat avec le Fonds belge de survie, qui assume une responsabilité spéciale pour la composante santé du projet"¹²⁰. De même, dans une récente évaluation terminale, le FBS lui-même a constaté que: i) les incertitudes et les retards initiaux au siège du FBS avaient empêché de lancer rapidement le projet; ii) les autres modifications apportées à la composante relevant de sa responsabilité par le siège du FBS avaient ralenti le lancement du projet; et iii) les contacts directs entre le FBS et le projet avaient en outre été limités¹²¹. Ces constatations sont étayées par un rapport du service chargé de la vérification interne (AR-00-05), qui a qualifié de "lourd" le processus budgétaire applicable au programme conjoint avec le FBS.

¹¹⁸ Mémoires internes du FIDA en date du 21 janvier 2002 adressés par van de Sand à Codrai et aux directeurs des Divisions PMD (l'un et l'autre sans référence); Initiative de partenariat Banque mondiale/FIDA pour le développement rural, projet (7), document de travail, décembre 2001.

¹¹⁹ Source: *Le programme conjoint FIDA/Fonds belge de survie: Stratégie pour 2001-2011*, 1^{er} septembre 2000, page 1.

¹²⁰ Regrettablement, les projets sélectionnés au hasard pour l'EEl comportaient peu de dons du programme conjoint du FBS.

¹²¹ Paragraphe 169, *Rapport d'évaluation terminale: Appui aux associations féminines dans le nord du Kivu, République démocratique du Congo*, Rapport n^o. 1416, août 2003.

3.51 Les informations diffusées au plan interne au sujet de la diversité et de l'objet des partenariats sont insuffisantes. La prolifération des partenariats contribue à créer un sentiment d'ignorance et d'incertitude parmi les fonctionnaires du FIDA et, pour les CPP, traiter avec la multiplicité d'organisations avec lesquelles travaille le FIDA et se familiariser avec leurs différentes modalités représente un travail considérable.

3.52 **Les relations sont importantes pour la réalisation des objectifs du FIDA mais elles ne revêtent pas toutes la forme de partenariats.** Un partenariat suppose une relation allant au-delà d'arrangements purement contractuels et administratifs, c'est-à-dire une relation reposant sur la confiance ou sur la volonté et la possibilité de prendre des risques à la recherche d'un objectif commun¹²². L'expression partenariat a en fait été employée après coup pour décrire toute une série de relations et d'alliances interorganisations préexistantes, y compris avec les institutions coopérantes et les cofinanceurs. Par exemple, une contribution de fonds supplémentaires est souvent considérée comme un arrangement de partenariat. Beaucoup de ces arrangements sont en fait définis par des contrats ou des mémorandums d'accord. Le service chargé de la vérification interne a constaté qu'un cadre stratégique clair faisait défaut, qu'il était difficile de concilier les besoins du FIDA et les conditions imposées par les donateurs et que, fréquemment, ces fonds étaient utilisés pour compléter des activités financées au titre du programme de travail et budget ordinaire¹²³. Ces exemples montrent comment l'étiquette "partenariat" introduit une confusion dans une relation beaucoup plus simple qui devrait être gérée de façon appropriée mais différente.

3.53 **Il n'existe virtuellement aucune preuve systématique montrant comment les partenariats accroissent l'impact du FIDA sur la pauvreté rurale.** Il y a des exceptions, et certaines indications montrent que le Fonds a ainsi pu jouer un rôle de catalyseur avec la Coalition internationale pour l'accès à la terre et que, comme indiqué dans l'encadré 10, son partenariat de longue date avec le Fonds belge de survie a donné des résultats.

3.54 Le service chargé de la vérification interne a relevé l'absence d'évaluation ou d'autres informations factuelles concernant le programme de dons PCE/ONG et a exprimé l'avis que l'efficacité de celui-ci avait été compromise par la faible priorité qui lui avait été accordée et par l'insuffisance du suivi¹²⁴.

3.55 Lors des études menées au niveau des pays, il n'a guère été trouvé de preuves indiquant que le travail en partenariat ait donné des résultats positifs. La majorité des parties prenantes considèrent que le FIDA est éloigné des projets des points de vue tant géographique qu'organisationnel. Le FIDA n'a pas répondu aux initiatives prises par d'autres donateurs pour décentraliser les opérations et n'a pas élaboré d'approches nouvelles du travail en partenariat au niveau des pays¹²⁵.

3.56 **Les partenariats avec les pays bénéficiaires sont essentiels à l'action du FIDA, mais cela vaut aussi (de plus en plus) pour le partenariat avec d'autres bailleurs de fonds.** Une collaboration efficace avec ces derniers est au cœur de l'engagement pris par la communauté internationale d'améliorer l'efficacité de l'aide. Les Déclarations de Rome (2003) et de Paris (2005) sur l'harmonisation et l'alignement soulignent toutes deux la nécessité d'accroître la complémentarité et la cohérence du soutien apporté par les donateurs. La version la plus récente de la Déclaration de Paris comprend un ensemble d'indicateurs de résultat qui doivent permettre de suivre l'avancement des travaux, et prévoit le recours accru,

¹²² Le partenariat est notamment défini comme suit par l'ONU: "Un accord volontaire de collaboration entre une ou plusieurs entités du système des Nations Unies et des acteurs autres que des États, aux termes duquel tous les participants conviennent de travailler ensemble pour réaliser un objectif commun et d'entreprendre une tâche spécifique ainsi que de partager les risques, les responsabilités, les compétences et les avantages". Définition citée dans: Département gestion des programmes (2004).

¹²³ Rapport du service chargé de la vérification interne AR/00/06, juin 2000.

¹²⁴ Op. cit. AR/99/01.

¹²⁵ Voir annexe 4.

par les donateurs, à des procédures ou arrangements communs d'apport de l'aide, le partage d'analyses et de missions de terrain, la réduction du nombre de structures d'exécution parallèles et la coordination des programmes des donateurs en harmonie avec les stratégies de développement des bénéficiaires. Il ne s'agit pas là de partenariats au sens strict du terme. Mais la voie de l'harmonisation passe par un changement de la "culture de partenariat" au sein de nombreux organismes de développement, dont le FIDA. Bien que celui-ci ait récemment présenté au Conseil des documents exposant de nouvelles "modalités de travail", les observations faites par l'équipe de l'EEI font apparaître un important décalage avec la façon dont le FIDA opère concrètement sur le terrain.

Principaux points

- Le travail en partenariat pourrait faciliter la réalisation des objectifs du Fonds, à savoir jouer un rôle de catalyseur et innover.
- Cependant, les objectifs fixés lors des cinquième et sixième reconstitutions ont conduit à un emploi abusif de cette expression et n'ont pas encouragé la définition d'objectifs clairs ou l'amélioration des modalités de travail qui auraient pu apporter des avantages stratégiques au Fonds.
- Les partenariats supposent des objectifs conjoints clairement définis et des indicateurs contrôlables, fixés dans le cadre général des Déclarations de Rome et de Paris.
- Sous réserve d'un petit nombre d'exceptions notables, rien ne permet de conclure que les partenariats aient amélioré l'impact des activités du FIDA.

Processus de gestion

3.57 **La nécessité d'un changement a été reconnue dès avant l'EER et mise en relief par cette évaluation.** Les fonctionnaires et la direction du FIDA n'ont jamais tardé à revoir les processus et à prendre l'initiative d'un changement. Au cours des premières années d'existence du Fonds, les pratiques n'ont cessé d'évoluer, le modèle initial de projet cofinancé et élaboré par d'autres institutions financières internationales étant remplacé par des projets élaborés sur l'initiative du FIDA et reflétant l'approche spécifique de ce dernier.

3.58 L'EER a stimulé un processus de changement plus large après 1994: Programme de reconfiguration (gestion stratégique, COSOP, SGPP, fiche de pilotage) 1994-1998; Vision FIDA, 1995; Cadre stratégique pour 1998-2000; PRP 2000, qui ont débouché sur le Programme de transformation stratégique, 2001-2005; Plan d'action FIDA V pour 2000-2002; Cadre stratégique pour 2002-2006; Stratégies régionales 2002; Plan d'action FIDA VI pour 2004-2006¹²⁶. Il est remarquable toutefois qu'alors même que l'EER avait appelé l'attention sur l'utilisation limitée qui était faite de la budgétisation comme outil de gestion, il n'y a pas eu alors de mouvement vers un processus de planification stratégique et de budgétisation dans une perspective à moyen et à long terme (par opposition au Cadre stratégique), encore qu'il y ait récemment eu des initiatives axées sur une planification stratégique (voir le tableau 18.)

3.59 Il est intéressant de noter qu'à la différence de la Banque mondiale, où un changement semblable a été mis en route par une analyse des performances¹²⁷ aucune des initiatives susmentionnées n'a été stimulée par une analyse de l'impact des activités sur le développement. Ces initiatives ont été fondées sur les processus axés sur les questions d'efficacité plutôt que d'être fondées sur les performances au moyen d'une analyse d'impact. Aucune d'entre elles n'a fait l'objet d'une évaluation pour déterminer l'impact qu'elle a eu sur l'efficacité des activités du FIDA.

¹²⁶ Tableaux 3 et 6 du ERR et textes connexes; par 4.55 et suivants.

¹²⁷ Banque mondiale (1992), *Effective implementation: Key to development impact*. Washington (Rapport Wapenhans).

3.60 **Les nombreuses initiatives qui ont été lancées n'ont pas été rattachées ni menées à bien jusqu'à donner des résultats reconnaissables.** L'aperçu historique qui figure dans l'encadré 11 retrace l'évolution logique des initiatives à la lumière des besoins opérationnels. En définitive, cependant, les évaluateurs chargés de l'examen sur dossier ont jugé que le créneau et les avantages comparatifs du FIDA étaient mal définis; que l'innovation était utilisée à mauvais escient, mal comprise et mal guidée; et que les projets souffrent d'une conception à la fois trop détaillée et pas assez¹²⁸. En dépit de tant d'initiatives visant à améliorer la qualité, le Fonds n'a jamais institué de système pour analyser la conception des projets et rendre compte de leur qualité.

Encadré 11: L'une des principales préoccupations était de développer le cycle des projets et des programmes

- Entre 1982 et 1988, le cycle des projets du FIDA a été caractérisé par le cofinancement de projets se trouvant dans la filière de la Banque mondiale et des institutions financières internationales régionales, ce qui a réduit à la fois les coûts de formulation et la durée du cycle de conception des projets. De plus en plus, cependant, les institutions financières internationales se sont orientées vers des prêts à l'appui de réformes politiques.
- Le FIDA a fait de la conception des projets un processus interne. Des missions spéciales de programmation ont analysé la pauvreté rurale et défini la stratégie que le FIDA entendait suivre dans chaque pays. Pour cerner le groupe cible, l'on a eu recours à des études diagnostiques des exploitations, à des enquêtes socioéconomiques, à des études des ONG, à des analyses de la problématique hommes-femmes et à une étude des aspects socio-anthropologiques des groupes cibles et de tous les aspects des systèmes agricoles et du cadre institutionnel. Les coûts de la conception de chaque projet sont passés de 400 000 USD (1982-1984) à 575 000 USD (1990-1992).
- Le concept de qualité était vague et mal défini. Le cycle des projets est devenu de plus en plus long, mais surtout parce que l'on voulait améliorer la qualité de la sélection des projets et la conception des aspects propres au FIDA. Souvent, les recherches supplémentaires imposées par les examens internes n'ont pas contribué à améliorer l'exécution des projets mais ont seulement servi à faciliter leur acceptation au sein du FIDA.
- Les résultats des travaux de l'équipe spéciale de 1993¹²⁹ et du groupe de travail sur la reconfiguration de 1995¹³⁰ ont débouché sur l'introduction de nouveaux changements dans le cycle des projets – l'accent se déplaçant de la conception à l'exécution – pour améliorer la continuité et la flexibilité de celui-ci. L'on pensait que les incertitudes qui entouraient les projets du FIDA exigeaient une plus grande flexibilité pour pouvoir y apporter des ajustements et des modifications en cours d'exécution¹³¹.
- Le COSOP a été introduit pour établir un cadre de programmation plus stratégique en vue de pouvoir exploiter les possibilités nouvelles pouvant se présenter dans un pays. Le coût moyen de la conception d'un projet a été réduit de 100 000 USD, l'intention étant que ce montant serait alloué à la fourniture de services d'appui à l'exécution des projets, du début à la fin.
- Une réforme de la culture de l'organisation s'imposait manifestement: travail d'équipe, décentralisation de la prise de décisions et gestion des ressources (approche du centre de coûts). Les incitations et signaux déterminant les comportements des fonctionnaires revêtaient une importance capitale pour l'introduction de ces changements. Les examens avaient également mis en relief la nécessité de faire porter l'attention sur l'alourdissement de la charge de travail et sur la formation des fonctionnaires aux aptitudes de gestion.
- Pendant cette période, les projets fondés sur l'approche typique *du plan préétabli et des apports de ressources* des années 80 et du début des années 90 ont été remplacés, vers la fin des années 90, par des projets *plus flexibles et orientés vers les processus*. Le FIDA a commencé à superviser directement un groupe de 15 projets pour déterminer si une implication directe dans

¹²⁸ RED, Résumé, par. 12.

¹²⁹ FIDA (1993).

¹³⁰ FIDA (1995).

¹³¹ Un souci semblable, à la Banque mondiale, a conduit à l'introduction du prêt à l'apprentissage et à l'innovation et du prêt-programme adaptatif.

l'exécution des projets et une responsabilité directe à cet égard donneraient de meilleurs résultats sur le terrain et permettraient de retirer des enseignements qui enrichiraient la base de savoirs du Fonds.

- Le suivi et l'évaluation d'indicateurs et la collecte d'informations sur l'impact des activités sont restés insuffisants et ne se sont améliorés que peu à peu. Pour y remédier, il a été introduit le cadre logique. Le travail d'équipe est resté un objectif difficile à atteindre: les EEP ont été améliorées mais ont continué de dépendre directement des intérêts et des intentions du CPP ainsi que du temps dont disposaient les collègues de PT, OE, du service juridique (OL) et du Bureau du Contrôleur (FC) et des incitations et récompenses. Des groupes thématiques ont été constitués et ont donné d'assez bons résultats mais se sont heurtés aux mêmes difficultés que les EEP.
- L'IAPC a initialement été constitué en 1998 pour aider à institutionnaliser le cadre logique¹³². Il est devenu l'IAPC dans le contexte du Programme de reconfiguration des processus, en 2000. Le groupe de travail a examiné toute une série de questions (il a formulé en tout 21 recommandations) mais ses résultats n'ont pas été très différents de ceux des évaluations antérieures. Par exemple, il a reconnu l'importance de l'EEP et du partenariat pour l'élaboration et l'exécution des projets pour l'ensemble du cycle des projets. Il a été convenu qu'il faudrait élaborer un document conceptuel unifié et un dossier central (contenant le cadre logique) qui constitueraient la base des discussions lors des réunions du TRC et du CSO tout en constituant le cadre de suivi des projets pendant toutes ses étapes. Le dossier central faciliterait également la gestion des savoirs en centrant la discussion sur le thème essentiel, à savoir la réduction de la pauvreté, tout en mettant en relief l'approche à suivre pour exploiter les avantages comparatifs du FIDA. Le Fonds a alors commencé à assouplir ses prêts (MFF).

Sources: RED, par. 3.46 et suivants; Département gestion des programmes (2004).

3.61 Si l'on passe en revue les analyses qui ont conduit à introduire des changements dans le cycle des projets, l'on constate qu'il a été suivi des processus bien conçus qui ont conduit les fonctionnaires à faire leur autocritique et à reconnaître honnêtement les défaillances du système. Or, les changements proposés n'ont pas été poussés assez loin pour que des avantages réels en découlent visiblement. L'on peut en citer comme exemples plusieurs cas tirés de l'examen sur dossier:

- L'EEP a été l'une des premières initiatives visant à introduire un travail d'équipe. Le principe est louable mais, dans la pratique, les fonctionnaires ont peine à y consacrer le temps nécessaire. Les CPP peuvent choisir les membres de l'équipe de manière à éviter toute contestation sérieuse de leurs plans. De ce fait, la seule véritable remise en question du processus de conception est lorsque le Président adjoint de PMD intervient lors des réunions du Comité d'examen technique.
- Le Système de gestion du portefeuille de projets (SGPP) a été introduit pour améliorer le stockage, l'analyse et l'accès à l'information et faciliter ainsi la gestion des opérations. Lorsqu'il a examiné le SGPP en 1999, le service chargé de la vérification interne a constaté que le système n'était pas utilisé par le groupe auquel il s'adressait au premier chef pour différentes raisons, dont une base de données incomplète, des moyens limités d'élaboration des rapports et le manque d'intégration avec les autres systèmes. Au moment de l'EEI, le SGPP n'était pas utilisé davantage; la base de données était plus complète dans certains domaines comme celui des informations de base sur les projets mais dans d'autres, comme le recours aux consultants, elle n'était pas opérationnelle; et l'on avait renoncé à inclure comme prévu la fiche sur l'état d'avancement des projets (PSR) pour l'établissement de rapports par suite de limitations apparentes de la mémoire des ordinateurs¹³³.
- L'étude sur dossier a constaté la prolifération de systèmes informatiques isolés incapables de partager l'information – système de prêts et dons, SGPP, DAT, fonds supplémentaires et base de données PCE/ONG. Les données concernant les SGPP

¹³² Cooke et al (2000).

¹³³ Rapport du service chargé de la vérification interne AR/98/04, mars 1999.

privilégient très nettement la conception des projets et ne sont pas un outil utile pour la gestion du portefeuille. Il a surgi des problèmes dus au fait que les fiches sur l'état d'avancement des projets n'étaient pas informatisées. À l'heure actuelle, les renvois croisés au SGPP doivent être faits manuellement et rien n'est fait pour encourager les IC à les utiliser comme outils de gestion. Comme les systèmes sont fragmentés et sous-utilisés, la mesure dans laquelle les performances peuvent être analysées est sérieusement limitée, aux fins aussi bien des activités opérationnelles que de la direction générale mais aussi, ce qui est plus important, pour les rapports au Conseil d'administration.

- En 1995, le groupe de travail chargé de la reconfiguration a proposé que les économies de 100 000 USD réalisées sur la conception des projets soient utilisées en vue d'un *appui à l'exécution*. Selon les fonctionnaires, cette proposition n'a jamais été appliquée. Bien que les cinq divisions régionales suivent l'utilisation qui est faite de leurs propres ressources, l'absence de rapports transparents au niveau des départements (dans le cadre du SGPP ou des rapports financiers) au sujet des dépenses encourues pendant le cycle des projets a rendu impossible tout débat constructif au sujet de l'allocation des ressources et de l'efficacité des divisions, que ce soit au sein du Conseil d'administration ou au niveau de la direction générale.
- Le cadre logique existe depuis plusieurs années déjà mais il a suscité un regain d'intérêt qui s'est manifesté par un programme de formation réalisé en 1998. Or, les cadres logiques des projets en cours sont très mal charpentés; la structure des résultats qui est à la base du cadre logique n'a pas été adoptée par le FIDA pour que le langage soit plus cohérent et plus précis mais pour mieux définir les objectifs et les indicateurs au stade de la planification des projets. Enfin, le cadre logique n'a pas été utilisé pour structurer les activités de supervision et les examens des projets. L'usage qui en est fait actuellement ne présente qu'une utilité minimale.
- La fiche de pilotage a connu un bref essor en 2000 mais l'initiative n'a jamais été poussée assez loin pour qu'elle devienne un outil pour l'établissement des rapports.

3.62 La conception du Programme de reconfiguration des processus illustre le problème sous-jacent. Cette initiative, d'une valeur de 26 millions de USD, a été lancée pour rassembler à l'intérieur d'une enveloppe de ressources les changements disparates qu'il était proposé d'apporter dans les domaines des ressources humaines, de la stratégie et des finances, des technologies de l'information et des services d'appui. Le service chargé de la vérification interne, après avoir examiné la phase de conception, est parvenu à la conclusion que l'engagement et l'appui de la part de la direction étaient mitigés; que les responsabilités respectives n'avaient pas été définies, convenues et communiquées; que l'effort n'était pas ciblé comme il convient; que l'analyse des processus était limitée et n'était pas intégrée; que les propositions concernant les systèmes informatiques (l'une des principales raisons d'être des changements proposés pour intégrer et actualiser les systèmes) n'étaient pas clairement reliées aux propositions concernant les opérations; et qu'il était difficile de dire comment les modules PeopleSoft pourraient remplir les conditions nécessaires pour remplacer le système des prêts et dons (crainte qui s'est depuis lors avérée bien fondée)¹³⁴. L'une des premières mesures prises par le Président en exercice a été de réviser et de reprogrammer sa portée et sa gestion.

3.63 L'impact qu'auraient pu avoir ces changements a été limité par le manque d'enthousiasme pour de nouvelles modalités de travail, comme en témoigne l'approche de la gestion des ressources humaines. Cependant, cela a été dû à l'interaction complexe de plusieurs facteurs: un travail sous pression pour que des projets puissent être soumis au Conseil (élément commun à d'autres institutions financières internationales); des pratiques dissuasives qui ont freiné une réorientation du modèle opérationnel caractérisé par un CPP

¹³⁴ Rapport du service chargé de la vérification interne AR/00/08, décembre 2000.

autonome; des mécanismes d'allocation des ressources et de gestion budgétaire qui n'ont pas encouragé des pratiques liées aux performances; des structures "horizontales" au niveau des membres de la direction générale et des directeurs qui ont débouché sur des décisions prises par consensus; et des contraintes inhérentes aux pratiques de travail comme la sous-traitance généralisée des activités à des consultants, un travail essentiellement basé au siège, la sous-traitance de la supervision et la contrainte représentée par un budget à croissance nulle.

3.64 Certaines indications d'un changement d'attitude sont apparues plus récemment avec la création de l'"Équipe de gestion du FIDA" (EGF)¹³⁵. Depuis le lancement de cette initiative, en avril 2002, l'équipe s'est réunie trois fois par an depuis septembre 2003. Initialement, elle avait été créée pour s'occuper de la politique en matière de ressources humaines mais, à l'heure actuelle, elle divise son temps entre les questions de politique générale et les ressources humaines. Il s'agit d'une initiative positive visant à faciliter et à gérer le changement dans une optique plus participative, mais trop récente pour que ses résultats puissent faire l'objet d'une évaluation.

3.65 **La nécessité de modifier le rôle du CPP a été reconnue mais la question n'a pas été résolue.** L'une des principales spécificités du modèle opérationnel du FIDA a été le rôle du CPP. Les effectifs des CPP ont été à peu près constants – 35 environ – pendant la période considérée, et il y en a de 6 à 8 par région. Leurs rôles sont multiples: gestion du portefeuille dans (habituellement) deux ou trois pays, concertation, élaboration des projets et appui à l'exécution, participation aux évaluations, promotion de l'innovation, élargissement des opérations et gestion du processus administratif. En outre, l'élargissement du cadre stratégique du FIDA y a ajouté de nouvelles tâches: créer et gérer les "partenariats" et les autres relations; contribuer aux processus d'apprentissage comme les groupes thématiques; participer à des équipes spéciales ad hoc; préparer des documents à l'intention du Conseil d'administration; et appuyer les autres procédures de l'organisation¹³⁶.

3.66 Les CPP constituent le principal point de contact entre le FIDA et les parties prenantes, surtout au niveau des pays. Leur nombre et la structure organisationnelle du Département gestion des programmes rendent leur travail difficile. Leur rôle est solitaire. Aucun autre fonctionnaire du FIDA n'a la possibilité de se spécialiser dans les rapports avec les pays. Dans le meilleur des cas, les seuls autres fonctionnaires qui les accompagnent en mission sont l'économiste régional et les spécialistes techniques de PT. Comme ils travaillent en solitaire, ce sont eux, essentiellement, qui décident de la fréquence et de la durée de leurs déplacements; du degré de leur implication personnelle dans les missions; des personnes à recruter et de l'étendue des tâches déléguées aux consultants; et de la démarche à suivre avec les gouvernements et avec les donateurs pour ce qui est des initiatives d'harmonisation au niveau des pays¹³⁷.

3.67 Comme ils sont si peu nombreux, l'approche de l'examen par les pairs fondée sur l'EEP ne constitue pas un mécanisme d'appui efficace et, dans la pratique, cet examen a lieu trop tard dans le cycle pour que des changements fondamentaux puissent être apportés aux projets. L'appui spécialisé disponible au sein des PT étant limité, les CPP se trouvent isolés en même temps qu'ils sont investis de lourdes responsabilités. Non seulement l'appui est-il réduit, mais encore, jusqu'en 1999, il n'y avait pas non plus d'évaluation des performances. De ce fait, la direction générale a reconnu que la performance des CPP est extrêmement

¹³⁵ Groupe de cadres supérieurs. Des initiatives connexes sont l'Équipe de gestion de PMD et le Forum des CPP.

¹³⁶ Entre 1995 et 2004, une vingtaine de groupes de travail au niveau des départements et 20 groupes de travail au niveau de l'organisation ont été créés. (Source: Groupe de coordination FIDA-EEL.)

¹³⁷ La charge de travail est difficile à quantifier. Pour la période 1997-2003, la répartition des tâches a été calculée comme suit pour un échantillon de 24 CPP (environ 63% du total), à l'exclusion des retraités et des CPP mutés à d'autres postes: 25% d'entre eux supervisent 3 ou 4 projets; 54% en supervisent 5 à 7; et 21% en supervisent 8 ou plus (jusqu'à 11). Environ la moitié des CPP de l'échantillon ont soumis entre 2 et 4 nouveaux projets à l'approbation du Conseil et la moitié en ont soumis 5 ou 6 chacun. (Source: Groupe de coordination FIDA-EEL.)

inégal¹³⁸. Les meilleurs d'entre eux élaborent des programmes bien planifiés un an à l'avance, voire plus; consacrent plus de 100 jours par an aux déplacements à l'intérieur des pays dont ils sont responsables et ont chaque année des entretiens avec le personnel des UGP, deux fois si celles-ci ne se trouvent pas dans des localités très reculées; ils ont recours à des consultants en lesquels l'on peut avoir confiance pour jouer le rôle de conseillers et pour aider dans la recherche de l'innovation; ils dirigent personnellement les missions chargées d'établir les bilans à mi-parcours, sont présents pendant tout l'exercice et rédigent eux-mêmes l'aide-mémoire, sinon l'intégralité du rapport. Au siège, ils jouent un rôle actif au sein des instances de décisions, participent aux partenariats d'évaluation de OE, sont à l'occasion chargés de jouer un rôle central au sein d'une équipe spéciale de formulation des politiques ou d'y participer, assistent aux réunions des groupes thématiques et préparent des documents à l'intention de la direction générale. La barre est ainsi placée très haut, et les CPP ne peuvent pas tous avoir des performances de ce niveau, mais aussi bien les fonctionnaires que les cadres ont fait valoir aux évaluateurs que la gestion du temps et les performances des CPP étaient insuffisantes et que cela était une des principales causes de l'inégalité des performances du FIDA dans son ensemble¹³⁹.

3.68 Le changement n'a pas amélioré l'efficacité et a suscité parmi beaucoup de fonctionnaires un sentiment de scepticisme à l'égard de nouveaux changements¹⁴⁰. En dépit de toutes ces mesures visant à réduire les coûts et à promouvoir l'efficacité, les informations de gestion sont si rares que rien ne permet de conclure que l'utilisation des ressources ait été durablement améliorée ou que la qualité ou l'impact sur le développement des activités du FIDA soit meilleur. En fait, le FIDA a réagi aux initiatives de changement en ayant davantage recours à du personnel temporaire et à du personnel à temps partiel pour faire face à l'accroissement de la charge de travail. Dans le rapport sur l'examen sur dossier, les évaluateurs ont appelé l'attention sur la croissance que dissimule le budget dit à croissance nulle¹⁴¹. Ces chiffres ont été confirmés pendant l'étude de la politique en matière de ressources humaines et font apparaître une diminution générale de l'efficacité du Fonds pendant la période considérée.

3.69 En outre, les changements n'ont pas pris racine, et ils ont créé parmi les fonctionnaires un profond sentiment de scepticisme quant à la façon dont ils ont été introduits et gérés. L'étude sur les ressources humaines a constaté que les initiatives de changement apparaissent, à l'oeil cynique de beaucoup de fonctionnaires, comme autant d'objectifs mal définis et de directives de procédure inadéquates, comme alourdissant la charge de travail et comme ne recevant que des ressources insuffisantes.

¹³⁸ Entrevues EEI.

¹³⁹ Entrevues EEI.

¹⁴⁰ Conclusions de l'enquête EEI auprès des fonctionnaires.

¹⁴¹ RED, par. 4.48.

Principaux points

- Le FIDA a reconnu et bien accueilli la nécessité du changement et il a été mis en œuvre une série d'initiatives de large portée et de processus participatifs qui a amené le Fonds à faire une autocritique honnête quant à la nécessité d'une réforme. Cependant, ces initiatives ont tendu à améliorer l'efficacité plutôt qu'à accroître l'impact des activités.
- Du fait du modèle opérationnel et des ressources limitées du FIDA, l'attention a porté surtout sur l'amélioration du cycle des projets. Dans un premier temps, l'objectif était d'améliorer la qualité et de contenir les coûts mais les efforts ont porté ensuite sur l'application des politiques issues des cinquième et sixième reconstitutions des ressources. Le programme actuel introduira des systèmes informatiques et des systèmes de gestion financière améliorés.
- Beaucoup des initiatives adoptées pour améliorer le cycle des projets n'ont pas été poussées assez loin pour être menées à terme, défaillance de la direction qui a conduit les fonctionnaires à douter que le changement fasse une différence quelconque.
- Le modèle de CPP autonome exerce sur les modalités de travail une contrainte qui affecte les projets, les programmes, la gestion des savoirs et l'innovation. Dans le meilleur des cas, il permet à des CPP animés de l'esprit d'entreprise de réussir. Pour beaucoup d'entre eux, il représente un environnement qui n'est pas remis en question et qui n'est pas géré de façon assez rigoureuse dans lequel ils doivent travailler avec un appui technique réduit.
- Les effets conjugués d'initiatives velléitaires, de l'évolution du rôle mais de l'organisation inchangée des CPP et d'un appui technique limité ont débouché sur un processus d'assurance-qualité qui n'apporte ni appui efficace, ni analyse de la qualité, ni obligation d'en rendre compte.

Gestion des savoirs et apprentissage

3.70 **Le FIDA est une organisation fondée sur le savoir depuis qu'il a reconnu la nécessité de concevoir ses propres projets.** La prise de conscience du fait que le FIDA devait exploiter sa propre expérience et ses propres compétences si l'on voulait que les projets contribuent efficacement à atténuer la pauvreté rurale a été un des éléments qui, au début, a amené le Fonds non plus à cofinancer des projets identifiés par d'autres institutions financières internationales mais plutôt à appliquer essentiellement sa propre approche. À l'époque, l'on ne parlait pas d'*organisation fondée sur le savoir* ni de *gestion des savoirs*. Avec le recul, il est peut-être regrettable que l'évaluation externe rapide ait eu lieu en 1994, au moment où les idées issues des recherches hardies de Senge commençaient à prendre racine et à être adoptées par les autres institutions financières internationales, en particulier la Banque mondiale¹⁴². La place réservée dans l'évaluation externe rapide aux recommandations tendant à ce que le Fonds devienne une organisation fondée sur le savoir a peut-être relégué au second plan l'objectif plus fondamental consistant à savoir travailler efficacement avec les gouvernements pour s'attaquer à la pauvreté rurale, l'évaluation ayant ainsi privilégié les moyens plutôt que la fin.

3.71 L'orientation préconisée par l'évaluation externe rapide est devenue l'un des piliers théoriques du FIDA et l'orientation vers l'innovation n'a pas tardé à se manifester, tout d'abord dans le Cadre stratégique pour 1998-2000, dont elle constituait l'une des cinq orientations stratégiques, puis dans le Plan d'action FIDA V, 2000-2002, qui a défini les quatre rôles majeurs du Fonds qui devait devenir une institution innovante, fondée sur le savoir et ayant vocation à jouer un rôle de catalyseur et de direction.

¹⁴² Senge, Peter M (1990) *The Fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. Currency Doubleday, New York.

3.72 **Les efforts entrepris pour promouvoir la gestion des savoirs ont ressemblé à ceux déployés par d'autres organismes d'aide au développement.** La période qui s'est écoulée entre 1995 et 2002 a été marquée par la création d'un service chargé de faciliter et d'appuyer la gestion des savoirs (ultérieurement démantelé), qui a élaboré une stratégie dans ce domaine. Entre autres initiatives prises dans cette direction, il y a lieu de citer les groupes thématiques, la nouvelle politique tendant à encourager la divulgation des documents, l'incorporation de la gestion des savoirs aux programmes de travail et aux stratégies des divisions régionales et, en 2002, la reconstitution d'une division de la communication¹⁴³.

3.73 Ces initiatives de caractère général sont allées de pair avec beaucoup d'efforts plus spécifiques: le site web (pour les usagers aussi bien de l'organisation que de l'extérieur), le système de données d'évaluation (EKSYST), les EEP et le TRC. Les compétences ou les instruments n'ont pas fait défaut. Cependant, la stratégie de gestion des savoirs n'a jamais été officiellement approuvée, la place faite à la gestion des savoirs et l'importance accordée par la direction générale aux initiatives nouvelles se sont peu à peu réduites et, lors de l'évaluation réalisée en 2002 par l'équipe d'évaluation externe (EEE), il était clair que les progrès accomplis en matière de gestion des savoirs avaient été lents.

3.74 **La culture de l'organisation a sapé le changement.** L'apprentissage et le partage des connaissances dépendent de la façon dont les gens travaillent plutôt que des outils qu'ils utilisent, pour utiles que ces derniers puissent être. Or, la stratégie du FIDA a porté davantage sur les outils que sur les modalités de travail. Une communication horizontale et verticale insuffisante, des contraintes de ressources qui limitent l'efficacité du travail en équipe, le recours aux consultants, l'attention minime accordée à la mesure des performances et le manque d'obligation redditionnelle qui aurait pu être assurée par des moyens très simples comme l'indication sur un document du nom de son auteur, sont autant d'éléments qui se sont conjugués pour freiner les flux d'informations.

3.75 Dans le rapport de l'étude sur dossier, l'équipe de l'EEI a comparé les performances du FIDA à un modèle de gestion des savoirs qui indique le cheminement à suivre: rassembler l'information, la valider, la conserver et la diffuser pour qu'elle puisse être utilisée dans le cadre des opérations du FIDA lui-même et de celles de ses partenaires. Une défaillance fondamentale, à cet égard, est que le FIDA n'a guère brillé dans la façon dont il rassemble les données¹⁴⁴. Différentes études ont largement critiqué les dispositions prises dans le cadre des projets pour le suivi et l'évaluation des prêts et des dons, et il n'est guère accordé de priorité à la recherche d'informations de sources extérieures, et ce en dépit de l'existence de tant de "partenariats". Des mécanismes qui pourraient être extrêmement utiles, comme les partenariats d'évaluation ou les accords conclusifs, n'ont eu qu'un impact limité et fréquemment ponctuel. Le site web a permis de retrouver rapidement l'information et les fonctionnaires l'utilisent beaucoup, en ayant en outre recours de leur propre initiative à d'autres sources d'information, selon leurs besoins. Il existe d'innombrables médias qui pourraient être utilisés pour diffuser l'information, mais les personnes interrogées dans les institutions financières internationales et dans les pays disent ne guère savoir quelle est l'information disponible, outre qu'il est difficile d'y avoir accès et qu'elle est peu utilisée. Il n'y a guère eu de suivi de l'application des recommandations formulées en matière de communication, bien que le document publié à ce sujet en avril 2004 contienne des propositions touchant la réalisation d'évaluations des initiatives prises dans ce domaine, des procédés utilisés et des résultats.

3.76 Une occasion a été perdue en 2001 lorsque OE a évalué les capacités d'innovation du FIDA. Une partie du travail ayant débouché sur cette évaluation a été fait par des consultants, et le rapport contient une analyse claire et constructive de la façon dont la culture du FIDA entrave la communication et le partage de l'information. Cette étude a critiqué les mécanismes

¹⁴³ Voir l'annexe 6 du RED pour les comparaisons avec le DFID, l'Agence japonaise pour la coopération internationale, l'Agence suédoise pour le développement international, la BERD et la Banque mondiale.

¹⁴⁴ RED, annexe 6, par. 4.1 et suivants.

d'apprentissage, a identifié les obstacles à l'innovation et est parvenue à la conclusion que la direction n'avait pas tracé d'orientations claires à cet égard et que le processus de prise de décisions fonctionnait mal. L'étude a cependant identifié aussi les moteurs de l'innovation. Toutefois, ce rapport a été diffusé à un moment difficile qui a coïncidé avec la nomination d'un nouveau Président qui devait régler une sérieuse crise financière, et le processus de l'accord conclusif a eu pour effet regrettable de présenter d'une façon trompeuse certaines des principales conclusions¹⁴⁵.

3.77 Les ambitions du FIDA de jouer un rôle de direction et d'exercer une influence ne se sont pas encore matérialisées. Les réponses aux questions posées lors des visites dans les pays ainsi que des réunions avec les fonctionnaires d'autres institutions financières internationales ont confirmé que l'information est échangée surtout par le biais de contacts directs, et seulement lorsque les intéressés partagent une tâche commune. Cela a clairement d'importantes incidences pour l'interaction entre les CPP et le siège et pour leur travail avec les partenaires au niveau des pays. Les COSOP n'ont contribué que de façon négligeable à faire connaître les politiques ou les stratégies du FIDA ou à faire mieux comprendre le développement rural. Les publications et études pertinentes des autres institutions financières internationales ne contiennent guère de références au travail du FIDA et montrent que lesdites institutions n'ont guère connaissance de documents opérationnels comme le cadre stratégique, les stratégies régionales ou l'évaluation régionale de la pauvreté. Le Rapport 2001 sur la pauvreté rurale est la seule étude qui ait été largement diffusée. Les fonctionnaires du Département de l'agriculture et du développement rural de la Banque mondiale, qui devraient constituer des points de contact évidents, disent avoir peu de rapports personnels avec les fonctionnaires du FIDA et ne guère savoir quelles sont les publications éditées par celui-ci¹⁴⁶.

Principaux points

- L'évaluation externe rapide a mis en relief le rôle important que joue le savoir dans la mission du FIDA, ce qui a rapidement débouché sur le Plan d'action FIDA V, lequel a défini les objectifs du Fonds comme étant de devenir une organisation innovante fondée sur le savoir ayant pour vocation de jouer un rôle de catalyseur et de dirigeant en matière de réduction de la pauvreté rurale.
- Il a été élaboré des initiatives pratiques et des outils très divers, mais la stratégie de gestion des savoirs n'a jamais été officiellement approuvée et la direction générale a apparemment cessé d'y porter intérêt. La culture de l'organisation, caractérisée par une communication insuffisante, la répugnance à prendre des risques, un travail d'équipe limité et l'absence de programmes de perfectionnement du personnel, n'a jamais encouragé l'apprentissage.
- Du fait de l'insuffisance du S&E des projets et de l'utilisation faite des informations sur les performances, même les enseignements tirés des propres projets du Fonds n'ont pas été convenablement recyclés.
- Les mécanismes de communication et de diffusion de l'information comportent des éléments positifs, et la politique relative à la divulgation de l'information et le site web ont apporté à cet égard des améliorations concrètes. Cependant, les organisations associées, au niveau des pays comme au plan international, connaissent mal les

¹⁴⁵ RED, annexe 6, par. 3.22.

¹⁴⁶ La récente publication de la Banque mondiale, intitulée "Agricultural Investment Sourcebook", qui a paru en février 2004, ne contient presque aucune référence au FIDA et ne mentionne aucune innovation venue de ce dernier. Sur 494 ouvrages spécifiquement mentionnés ou recommandés, le FIDA n'est cité qu'une seule fois, pour le Rapport 2001 sur la pauvreté rurale. Le Fonds n'apparaît pas sur la liste des 43 sites web clés figurant en appendice à cette publication. L'on peut en citer un autre exemple: 3 projets du FIDA seulement (2 organisés au Pérou et 1 au Viet Nam) figuraient parmi les 100 études de cas sur l'élargissement des efforts d'atténuation de la pauvreté qui ont été présentées en 2004 lors d'une conférence organisée à Shanghai par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale.

politiques et les stratégies du Fonds et celui-ci est absent des ouvrages contemporains concernant le développement.

À la recherche d'un nouveau modèle opérationnel

3.78 Le FIDA continue de rechercher un nouveau modèle opérationnel fondé sur son rôle de catalyseur afin de générer des "programmes d'autonomisation reposant sur l'apprentissage et la reproductibilité". En dépit de tous les changements décrits ici, le modèle opérationnel effectivement appliqué n'a pas évolué. Les raisons tiennent aux contraintes sous-jacentes du Fonds. Leur interaction est complexe, mais les problèmes sont clairs et ont essentiellement trait à quatre aspects: le modèle de CPP autonome; la contrainte imposée par un budget à croissance réelle nulle; la culture de l'organisation; et des opérations centrées au siège.

3.79 L'envergure réduite des opérations de financement complémentaire a été à l'origine des principales caractéristiques du FIDA, à savoir des opérations basées au siège et des services opérationnels limités. Initialement, le Fonds ne s'occupait même pas de la conception de projets. Une fois que la conception de projets est devenue la norme, l'image de l'organisation a encouragé l'apparition du CPP autonome dont l'esprit d'entreprise et l'aptitude à concevoir des projets paraissaient répondre, malgré leur petit nombre, aux spécificités du mandat du FIDA. La réalisation d'opérations individualisées à petite échelle permettait à chaque nouveau prêt d'être décrit dans les rapports annuels et a encouragé des rapports de style anecdotique qui, en définitive, ont fait obstacle à une mesure quantifiable des performances et à des modalités de travail normatives.

3.80 La force du FIDA a toujours résidé dans ses CPP. Mais la liberté qui caractérisait l'environnement de travail dans lequel ils se plaisaient à fonctionner a découragé des pratiques collégiales comme l'EEP, l'utilisation d'outils communs comme le cadre logique et l'élaboration de cadres politiques et stratégiques imposant des bornes. Cette culture individualiste n'a pas favorisé non plus la gestion des savoirs.

3.81 La hausse constante des coûts des opérations a engendré les premières tentatives de réformes de l'intérieur¹⁴⁷. L'objectif était de réduire les coûts de la conception des projets et d'améliorer leurs plans d'exécution. Peu après, l'évaluation externe rapide a mis en route le dialogue qui a débouché sur les grandes orientations définies lors des cinquième et sixième reconstitutions des ressources ainsi que sur le Programme de transformation stratégique. Les améliorations apportées au cycle des projets ont poussé l'organisation dans deux directions à la fois. La nécessité de réduire les coûts et de travailler dans les limites du budget à croissance réelle nulle imposé par le Président ont stimulé un allègement du processus de conception des projets, mais les fonctionnaires souhaitaient que les économies ainsi réalisées soient utilisées pour appuyer l'exécution au cours des premières années des projets. Or, un appui à l'exécution supposait que le FIDA s'orienterait non plus tant vers des activités de conception mais plutôt vers un rôle de supervision, que ses règles opérationnelles l'empêchaient de jouer. L'évaluation externe rapide a recommandé que ces règles soient modifiées, mais la direction générale n'a jamais officiellement donné suite à ces recommandations. Simultanément, l'appel à une approche plus solidement fondée sur des stratégies et des programmes a poussé le Fonds à renforcer ses activités d'analyse, au moment même où les missions générales d'identification et les missions spéciales de programmation étaient remplacées par le COSOP.

3.82 L'élargissement du mandat du Fonds et les efforts d'amélioration de la qualité ne pouvaient aller sans coûts. Ou bien le nombre de projets devait diminuer, ou bien les effectifs du personnel et leurs compétences devaient augmenter, ou encore il fallait trouver de nouveaux instruments. Dans la pratique, les effectifs ont augmenté, quelques postes étant financés au moyen de fonds supplémentaires et d'autres mécanismes, mais surtout sous l'effet d'un recours accru aux consultants. Les consultants sont les abeilles ouvrières du FIDA.

¹⁴⁷ Rapport de l'équipe spéciale de PMD sur la rationalisation du cycle des projets (1993).

Loyaux et dévoués, beaucoup d'entre eux travaillent depuis longtemps pour le Fonds. Certains travaillent aussi pour quelques autres clients. Ils ont fait l'apport au Fonds de leurs compétences et de leur expérience et ont permis au système du CPP autonome de fonctionner. Le recours considérable qui est fait à leurs services a cependant entravé l'apprentissage institutionnel, outre que les consultants n'ont guère d'influence réelle au sein de la hiérarchie du FIDA et que le modèle de sous-traitance de type mission n'a ni assuré la continuité, ni encouragé la recherche de moyens de tirer tout le parti possible de leur contribution.

3.83 Cette évaluation a tendu dans une large mesure à comprendre la culture de l'organisation. L'apparition d'un puissant sentiment de hiérarchie, l'insuffisance de la communication, une gestion de consensus et des silos organisationnels ont milité contre une culture d'apprentissage qui aurait pu encourager à prendre des risques et promouvoir l'innovation et ont favorisé la simplicité rigide du recours à des consultants. Le fait que les opérations ont été centrées au siège a nui à la flexibilité et par conséquent au changement et a rendu plus difficile une réforme visant l'instauration d'un équilibre approprié entre la conception, l'exécution et la supervision.

Chapitre 4. Performance future

Conclusions

Un contexte changeant

4.1 Le contexte mondial du développement agricole et rural a connu, depuis la création du FIDA, des changements sans précédent. Au cours de la période couverte par l'EEI, la communauté internationale du développement a également réaffirmé avec force le caractère central de la réduction de la pauvreté, cette évolution ayant trouvé son aboutissement dans un nouveau consensus mondial axé sur la réalisation des OMD. Les thèmes principaux de l'aide au développement ont également changé. L'appui extérieur au secteur agricole a fondu, cédant la place à un ensemble beaucoup plus large de mesures favorisant la croissance et le développement ruraux, elles-mêmes marquées par l'attribution d'une plus grande importance au partenariat et à l'application de politiques visant à appuyer les stratégies nationales de réduction de la pauvreté.

4.2 C'est dans ce cadre général que le FIDA a élargi son mandat et sa mission. Alors qu'il était au départ une institution de financement spécialisée dans l'amélioration de la production alimentaire et de la nutrition, le FIDA est aujourd'hui une organisation de développement à part entière, cherchant à être à la pointe des efforts déployés au niveau mondial pour aider les populations les plus pauvres par le biais de l'innovation, de son utilisation à une plus grande échelle et d'un plus grand engagement dans le domaine des politiques publiques. Le Cadre stratégique le plus récent définit un programme de travail de plus en plus ambitieux, soulignant le rôle de catalyseur que doit jouer le Fonds pour que les ruraux pauvres soient en mesure de se libérer de leur pauvreté, en mobilisant les connaissances, en forgeant des coalitions régionales et internationales et en aidant à établir des cadres institutionnels et stratégiques à l'appui des pauvres.

4.3 La nécessité de progrès rapides et durables vers la réalisation des OMD rehausse encore l'importance pour la communauté internationale du développement de déployer des efforts concertés à l'appui des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté. L'attention s'est fortement focalisée sur la qualité de l'aide et, dans ce contexte, la conclusion de l'EEI est que le mandat du FIDA – fournir des ressources supplémentaires en vue d'accroître le bien-être des ruraux pauvres – demeure fondamental. Mais il existe aussi un risque, celui de voir le programme de travail du FIDA devenir trop large et trop éloigné de ses aspirations initiales, qui étaient d'aider les groupes les plus pauvres dans les pays les plus pauvres. Il faut donc cibler de manière claire les caractéristiques essentielles pouvant offrir un avantage comparatif, et en premier lieu l'innovation. L'EEI a également mis en lumière une série de points faibles préoccupants dans la gestion et la réalisation, par le FIDA, de son programme stratégique, et notamment sa capacité d'élaborer et de reproduire, pour ses projets, des approches novatrices reposant sur l'apprentissage et auxquelles il convient de prêter sérieusement attention si l'on veut garantir la qualité et l'impact à long terme de l'aide du FIDA sur le développement.

Allocation des ressources et performance du portefeuille (page II - 45)¹⁴⁸

4.4 L'équipe chargée de l'évaluation a constaté que le portefeuille de projets du FIDA est de manière générale favorable aux pauvres et répond pour l'essentiel au mandat élargi du Fonds, mais aussi que le modèle actuel d'allocation des ressources est de plus en plus décalé par rapport aux meilleures pratiques suivies par les organismes d'assistance. L'introduction du

¹⁴⁸ La page citée en référence pour chacun des sous-titres renvoie le lecteur à l'encadré pertinent concernant les principaux points ou à la partie du texte dans laquelle ont été présentées les conclusions relatives au thème en question.

système d'allocation fondé sur la performance devrait aider le Fonds à agir de façon plus transparente et plus systématique dans son engagement au niveau des pays, encore qu'il soit douteux que le FIDA dispose de tous les outils nécessaires pour répondre à un modèle plus différencié d'engagement par pays. Le Fonds a maintenu sa contribution à l'agriculture pendant la plus grande partie des années 90 mais il a commencé au début de 2000, en même temps que d'autres donateurs, à s'intéresser au domaine plus général du développement rural. Le déclin des ressources destinées à la production agricole demeure préoccupant, compte tenu en particulier du fait que l'intérêt se porte à nouveau sur la nécessité d'accroître la productivité des petites entreprises agricoles dans les pays en retard dans la réalisation des OMD et dans les zones difficiles d'accès.

4.5 Les difficultés tenant à l'établissement de critères de référence par rapport à des organisations ayant adopté d'autres méthodes de mesure et d'autres procédures opérationnelles compliquent l'évaluation de la performance du portefeuille. Les éléments disponibles donnent à penser que la performance du portefeuille du FIDA est semblable à celle d'organisations comparables, mais cette appréciation pourrait être beaucoup plus concluante si l'auto-évaluation était plus généralisée et si l'approche actuelle de l'assurance-qualité débouchait sur une analyse systématique. Cette absence d'analyse solide du portefeuille restreint la capacité du Conseil d'administration de fournir des orientations stratégiques aux gestionnaires, handicape le Fonds dans ses négociations avec les donateurs et réduit son efficacité en tant que chef de file et sa capacité d'influer sur les politiques.

Performance des projets et des programmes (page II - 52)

4.6 Les investissements du FIDA correspondent aux priorités nationales de développement et à la stratégie institutionnelle du FIDA, mais il est difficile d'être catégorique sur ce point. Le Cadre stratégique ne donne que peu d'indications quant au créneau d'opérations du FIDA, et les stratégies régionales et nationales n'offrent qu'un crible insuffisant pour améliorer la sélectivité des projets dans les contextes nationaux. Les COSOP n'ont été, jusqu'ici, guère plus qu'un amalgame d'idées de projets; les plus récents d'entre eux, néanmoins, témoignent de progrès marquants dans la bonne direction. Le travail d'analyse limité conduit au niveau sectoriel ne permet pas de justifier de manière solide ce que le FIDA devrait faire par rapport à d'autres partenaires, et tend à nourrir des ambitions de projet plutôt qu'une vision holistique des domaines dans lesquels le FIDA serait le mieux à même d'apporter une valeur ajoutée. Au plan national, la concertation est dans le meilleur des cas sporadique et n'apporte pas systématiquement de valeur ajoutée par rapport aux investissements consacrés aux projets. La brièveté de la présence du Fonds sur le terrain constitue un frein au dialogue, et cette question fait actuellement l'objet d'un examen dans le cadre du programme pilote relatif à la présence sur le terrain. Assez peu de choses ont changé au fil des ans dans le processus d'identification, et il semble que le FIDA n'ait pas suivi le rythme des changements importants intervenus dans les efforts d'harmonisation de l'aide, dans quelques-uns au moins des pays emprunteurs.

4.7 Les informations disponibles quant à l'efficacité et au ciblage font apparaître pour ces deux aspects des défaillances du processus de conception déjà mises en évidence dans le rapport de l'étude sur dossier. De nombreux projets connaissent des problèmes d'exécution dont la solution ne relève pas toujours du FIDA mais qui viennent souvent d'une gestion médiocre, elle-même reflet de l'insuffisance de l'analyse institutionnelle au cours de la phase de conception. Les modalités détaillées d'exécution, en particulier dans des domaines clés comme le ciblage, s'avèrent dans la pratique moins efficaces que ne le faisaient espérer les descriptifs de projets du fait, dans ce cas également, des lacunes des politiques et des directives opérationnelles.

4.8 Bien que, dans leur majorité, les investissements du FIDA atteignent les objectifs fixés au niveau du projet, la relation de causalité entre les objectifs et l'impact sur la pauvreté

manque souvent de clarté et pêche fréquemment par un excès d'ambition. Les changements apportés au cycle des projets se sont traduits par quelques améliorations, mais le FIDA n'a pas exploité la structure axée sur les résultats sur laquelle s'appuie le cadre logique pour introduire cohérence et précision dans le langage et la définition des objectifs et des indicateurs.

4.9 Une conception défaillante est un problème qui doit être résolu au cours du processus d'assurance-qualité. Les produits résultant du système actuel ne sont pas de bonne qualité. Les problèmes sont aggravés par l'éloignement du FIDA une fois que l'exécution du projet a commencé et que la supervision est assurée par l'institution coopérante. Les appels répétés adressés au Fonds pour qu'il soutienne davantage l'exécution par le biais de changements dans le cycle des projets n'ont pas été suivis d'effet. Preuve supplémentaire de la faiblesse initiale de l'exécution, les fréquentes modifications de la conception du projet sont plus rarement un signe de l'adaptabilité du projet et résultent plus souvent d'une qualité initiale médiocre, d'une analyse économique et institutionnelle peu satisfaisante et de l'insuffisance de la gestion et de la supervision du projet. Sa présence limitée sur le terrain réduit encore la capacité du Fonds d'intervenir pour soutenir l'exécution des projets. L'amélioration des interactions entre ces facteurs, grâce à une amélioration de la qualité, constitue l'un des principaux défis que devra relever le FIDA.

Influence sur les politiques (Page II - 62)

4.10 Peu d'autres pourraient remplacer les produits et instruments actuels du FIDA et il n'y a guère d'effets de synergie entre les projets au niveau des pays. Bien qu'aspirant à exercer une influence sur les politiques, le Fonds n'a jamais élaboré de politique ou de modèle opérationnel à cet fin, pas plus que n'ont été développées les compétences du personnel dans ces domaines. La taille du FIDA et ses ressources limitent sa capacité de remplir à lui seul ses rôles de concertation, de plaidoyer et d'innovation. Les finances rurales et l'étroite coopération instaurée avec le Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres et d'autres institutions constituent l'un des rares domaines dans lesquels une influence commence à s'exercer. Au niveau du projet comme à celui du programme, l'influence sur les politiques est minime, et le recours généralisé à des consultants indépendants ne contribue guère à améliorer la situation. Lorsqu'une influence s'exerce, elle est très localisée et rarement associée à des efforts mieux coordonnés en vue d'une concertation avec d'autres partenaires du développement. Il existe bien un certain nombre d'exemples notables d'influence sur les politiques, observés dans le cadre de projets, mais ils se déroulent pour la plupart en vase clos, ce qui rend moins probables tant un engagement stratégique plus marqué dans la concertation qu'une institutionnalisation de cette action à plus long terme.

Impact sur le développement (pages II - 66)

4.11 L'élément clé de l'approche du FIDA en matière d'aide au développement est constitué par la démarche suivie pour la conception et l'exécution des projets; partant de la base, cette approche permet une plus grande appropriation des projets, mais rend en outre plus probable un impact plus marqué et plus durable sur les groupes les plus pauvres.

4.12 Bien que l'équipe chargée de l'EEI ait recensé plusieurs exemples probants d'un tel impact, les impacts directs et indirects découlant des investissements du FIDA sont, dans l'ensemble, considérés comme modestes. L'amélioration de la production agricole destinée à l'autoconsommation est, avec celui de l'accroissement des revenus provenant de la commercialisation des produits agricoles, l'un des principaux domaines où l'impact est significatif. Par contre, et à quelques importantes exceptions près, l'amélioration du bien-être résultant de l'emploi, de la création d'infrastructures routières et hydrauliques et de l'offre de services financiers est considérée comme modeste. L'impact est également inférieur aux prévisions dans le domaine du capital social et de l'autonomisation, nouveau domaine d'action

essentiel du FIDA. La part des avantages induits par les investissements du FIDA allant aux groupes les plus pauvres a également été jugée modeste, soit parce que des groupes plus aisés se les sont appropriés, soit parce que le FIDA avait explicitement ciblé des bénéficiaires ne vivant pas dans les zones les plus pauvres.

4.13 Les quelques projets phares qui se distinguent effectivement se sont traduits par des gains significatifs en termes de sécurité alimentaire des ménages et d'autonomisation individuelle et communautaire. Il y a plusieurs raisons à cela: une approche hautement novatrice de la participation des bénéficiaires, une conception souple du projet, une capacité d'adaptation des gestionnaires du projet associée à une importante participation communautaire, et un chargé de programme de pays (CPP) fortement motivé et travaillant dans une large mesure à l'abri des contraintes du siège du FIDA.

4.14 Dans l'ensemble, l'impact sur la pauvreté n'a été plus que modeste que pour la moitié seulement des projets retenus dans l'échantillon. Ce résultat n'est pas très différent de celui obtenu par d'autres IFI qui opèrent dans le domaine du développement rural, mais il montre assez bien que, pour une organisation spécialisée dans le développement rural, beaucoup reste encore à faire pour parvenir aux résultats clés attendus en matière de développement et à une contribution durable à la réalisation des OMD.

4.15 Les projets retenus dans l'échantillon ont fait apparaître un résultat intéressant et encourageant, à savoir l'impact positif des composantes concernant la santé, l'éducation et l'alimentation en eau. Ces investissements sortant du cadre traditionnel ne représentent qu'un pourcentage mineur dans les projets, et dépendent souvent du cofinancement d'un partenaire, mais ils s'inscrivent dans les ambitions plus générales des OMD, ont apporté des avantages tangibles et devraient, lorsqu'il est possible d'en démontrer la valeur ajoutée, être poursuivis.

4.16 Parvenir à la durabilité constitue un défi fondamental en matière de développement. Le FIDA s'est efforcé de l'assurer en veillant à ce que la conception des projets soit davantage compatible avec les incitations, en cherchant à combler les lacunes sur le plan des capacités, et en encourageant l'appropriation locale. On considère généralement comme modeste, néanmoins, la probabilité de voir durer les avantages induits par les investissements du FIDA. Celui-ci se trouve ainsi sur le même plan que la Banque mondiale et d'autres institutions, mais cela soulève des questions quant à la valeur ajoutée des investissements du FIDA.

4.17 Au cours de la période couverte par l'EEI, l'innovation est devenue pour le FIDA une raison d'être. L'EEI convient que l'innovation et l'expérimentation sont des domaines essentiels pour le Fonds, mais relève d'importantes lacunes dans la réponse aux attentes suscitées par le programme d'innovation, un manque de clarté dans la définition opérationnelle de l'innovation et une tendance à voir dans l'innovation une fin plutôt qu'un moyen. Même les aspects les plus fondamentaux, comme la définition des objectifs de l'innovation et son utilisation à une plus grande échelle dans la conception des projets, n'ont pas été systématiquement pris en compte. Une nouvelle initiative visant à promouvoir et à internaliser l'innovation semble prometteuse dans la mesure où elle prend en compte la nécessité d'un changement de culture. Pour être efficace, elle devra toutefois être plus étroitement liée aux changements prévus dans le domaine des ressources humaines et établir des cibles et des indicateurs objectivement mesurables pour faire apparaître l'ampleur des progrès.

Performance de l'organisation et modèle opérationnel (page II - 82)

4.18 Le FIDA, tout comme les autres IFI, opère dans des contextes à la fois complexes et délicats, et le groupe cible de son action est souvent difficile à atteindre. Il travaille aussi avec de multiples partenaires, tant locaux que nationaux. La concrétisation d'un programme d'aide efficace représente assurément, dans de telles conditions, un défi considérable – mais le FIDA a justement été créé pour relever ce défi, et il doit veiller à ce que ses systèmes, ses pratiques

et ses procédures soient pleinement harmonisés pour garantir un impact maximum sur le développement.

4.19 Le FIDA a élaboré un modèle opérationnel efficace répondant à son mandat initial. Mais l'évolution de celui-ci et les importants changements intervenus dans l'environnement de travail au niveau des pays montrent que le modèle opérationnel actuel ne convient plus à l'exécution d'un programme d'aide au développement de qualité élevée. Plusieurs initiatives ont été prises au cours de la période couverte par l'EEI en vue d'améliorer les méthodes de travail du FIDA, et la période est en fait caractérisée par des efforts à peu près ininterrompus visant à revoir les connexions entre l'organisation et l'ordre du jour, en constante évolution, de la communauté mondiale. L'équipe chargée de l'EEI estime cependant que le changement n'a pas été assez profond et n'est pas allé assez loin.

4.20 Il est urgent de revoir le modèle opérationnel du FIDA. Bien qu'ils aient incité les fonctionnaires et la direction à se concentrer sur les pratiques opérationnelles clés, les efforts antérieurs de changement n'ont pas encore réussi à améliorer l'impact du FIDA sur le développement. Les obstacles au changement trouvent leurs origines dans le fait que le FIDA est essentiellement perçu comme une institution de financement et dans la culture et les pratiques organisationnelles qui se sont développées autour de cette vision, spécialement le caractère indirect de ses relations avec les partenaires au niveau national, menées par l'intermédiaire de consultants et d'institutions coopérantes, et le fonctionnement centré autour du siège.

Gouvernance de l'organisation (page II - 89)

4.21 Les mécanismes de gouvernance actuels répondent aux exigences fondamentales du Fonds, mais un ordre du jour surchargé, l'absence de formation et d'orientation des membres du Conseil, et la brièveté des sessions ont limité la fonction décisionnelle du Conseil, ne lui laissant notamment pas l'espace nécessaire pour articuler clairement l'importance qui doit être accordée à l'efficacité sur le plan du développement. Les structures fondamentales du Conseil – Comité d'audit et Comité de l'évaluation – sont adéquates. D'autres composantes d'une bonne gouvernance, comme l'audit interne, le Comité de surveillance et le Bureau indépendant de l'évaluation sont pour l'essentiel des innovations relativement récentes, mais offrant un potentiel positif. Une amélioration du fonctionnement du Conseil ainsi qu'une meilleure assurance-qualité et des processus de gestion des performances au niveau de l'organisation pourraient assurer des orientations et une direction stratégiques.

Formulation des politiques (page II - 92)

4.22 Le FIDA a relativement peu de politiques opérationnelles ou sectorielles et peu de procédures et processus internes. La formulation des politiques est réduite par rapport à d'autres IFI et n'a pas suivi le rythme de l'évolution du programme stratégique du FIDA. On peut citer, comme exemples types, les directives relatives au ciblage en faveur des pauvres des interventions et des projets et les dispositions concernant la gestion et la maintenance durables des infrastructures. La résistance aux modèles normatifs a limité le développement d'orientations pratiques formelles et l'élaboration d'instruments opérationnels pour la mise en œuvre des stratégies du Fonds. Au niveau des pays comme au niveau international, les organisations partenaires sont peu familiarisées avec les politiques et les stratégies du FIDA. Les efforts déployés récemment pour remédier au "déficit" des politiques, notamment la création de la Division des politiques, pourraient apporter une solution. Jouer un rôle pilote et influencer les politiques sont des ambitions qui ne se sont pas encore concrétisées, à l'exception récente du domaine de la finance rurale. Influencer les politiques suppose des mesures – qui n'ont pas été prises – en termes de développement des compétences et en

termes d'organisation et de gestion des CPP. Il s'agit là de lacunes graves dans le modèle opérationnel actuel.

Gestion des ressources humaines (page II - 95)

4.23 Le personnel constitue le poste le plus important dans les coûts de fonctionnement du FIDA; il constitue aussi son unique source d'initiative et d'action. C'est à lui que revient en grande partie le mérite des résultats obtenus par le FIDA dans le domaine du développement. Jusqu'à une époque récente, les politiques suivies en matière de ressources humaines étaient conservatrices, fondées sur une approche administrative, et exclusivement axées sur le personnel à plein temps. Les processus de changement de plus grande ampleur n'ont pas immédiatement reflété l'importance des ressources humaines, et en particulier les exigences liées à la transformation en une institution de savoirs, novatrice, jouant un rôle de catalyseur sur la scène internationale, ce qui suppose non seulement de nouvelles méthodes de travail pour tirer parti de l'activité des consultants, mais aussi de nouvelles compétences et de nouvelles capacités de la part des fonctionnaires du FIDA.

4.24 L'enquête auprès des fonctionnaires a mis en évidence une culture institutionnelle insuffisamment axée sur l'obligation redditionnelle et la performance, d'où est absente une véritable confiance entre la direction et les autres fonctionnaires, et où la communication, tant horizontale que verticale, était peu satisfaisante jusqu'à une date récente.

4.25 La nouvelle politique en matière de ressources humaines comporte les éléments nécessaires à la solution de ces problèmes, mais il n'est pas certain que l'on ait pris toute la mesure de la nature et de l'ampleur véritable des changements devant intervenir dans le rôle des supérieurs hiérarchiques et dans la culture de l'organisation, ou que ces changements soient suffisamment appuyés à tous les niveaux de l'institution.

Partenariats (page II - 99)

4.26 Le travail en partenariat est essentiel pour aider le Fonds à jouer son rôle de catalyseur et d'innovateur, mais les objectifs fixés lors des cinquième et sixième reconstitutions des ressources du FIDA ont conduit à une utilisation sans discernement de ce terme, sans pour autant promouvoir des objectifs clairs et des méthodes de travail améliorées. Des alliances stratégiques ont été conclues de manière sporadique; à l'exception, notable, du FBS et de quelques autres, il ne semble pas qu'elles se soient traduites par un impact plus marqué. Une approche beaucoup plus systématique et sélective des partenariats et des alliances est nécessaire pour promouvoir l'innovation et sa reproduction à plus grande échelle et pour maximiser la valeur ajoutée potentielle en vue de la réalisation des OMD.

Gestion des savoirs et apprentissage (page II - 108)

4.27 Les savoirs et l'apprentissage sont des éléments essentiels à l'efficacité de toute organisation d'assistance et devraient étayer le rôle du FIDA en tant qu'innovateur et promoteur de la réduction de la pauvreté rurale. Les efforts visant à promouvoir la gestion des savoirs ont suivi des schémas semblables à ceux adoptés par d'autres organisations de développement mais les faiblesses de la culture institutionnelle du FIDA ont compromis les progrès dans ce domaine. L'approche n'a pas bénéficié, de la part des hauts responsables, d'une direction claire et d'un engagement durable. La gestion des savoirs a également souffert de la médiocrité des systèmes de suivi et d'évaluation au niveau des projets, de la fragmentation des systèmes de bases de données, d'un recours limité à l'auto-évaluation et d'un manque d'analyse de l'assurance-qualité et de la performance du portefeuille. Des initiatives récentes ont eu un impact appréciable, en particulier la politique d'information du public et le site web, mais le déficit de communication est substantiel, et les politiques et les

stratégies du FIDA demeurent mal connues au sein des organisations partenaires, au niveau des pays comme au plan international.

Processus de gestion (page II - 102)

4.28 Les fonctionnaires et la direction du FIDA n'ont pas tardé à réexaminer les processus et à entreprendre des changements. La nécessité de changements dans le modèle opérationnel sous-jacent a été reconnue, mais les rôles des CPP et des Divisions régionales sont demeurés dans une large mesure les mêmes, et nombre d'initiatives lancées pour améliorer le cycle des projets et les processus d'assurance-qualité n'ont pas été poursuivies jusqu'à l'obtention de résultats concrets, et l'on ne peut pas affirmer que ces changements aient permis une plus grande efficacité. Les dispositions prises en matière d'allocation des ressources et de gestion du budget n'ont pas favorisé des pratiques axées sur la performance, et les tranches horizontales de cadres supérieurs et de directeurs ont encouragé la prise de décision par consensus. Le nombre de CPP et la structure organisationnelle de PMD font peser des contraintes sur les méthodes de travail. En particulier, la relation bilatérale entre le CPP et le pays a été mise à rude épreuve par les tâches supplémentaires exigées des CPP: élaborer la stratégie, recenser et planifier les prêts et les dons, gérer les relations de partenariat pour l'innovation et la reproduction à plus grande échelle, entreprendre une concertation avec les pouvoirs publics et les organismes de développement, et participer aux auto-évaluations et à la gestion des savoirs. Ces pressions ont eu pour effet d'accroître encore le recours aux consultants et de réduire le temps que les CPP pourraient consacrer au processus d'examen par les pairs, que chacun s'accorde à reconnaître comme essentiel.

4.29 La communication entre départements s'améliore dans le cadre de la nouvelle approche horizontale de l'équipe de gestion, mais le FIDA est encore handicapé par l'absence de méthodes de travail intégrées, d'une approche systématique de la gestion des performances et d'un processus à moyen et long termes de planification et de budgétisation stratégiques. Une grande partie de sa planification à long terme est perturbée par la nécessité constante de collecter et mobiliser des ressources dans le cadre des cycles de reconstitution – et des programmes de travail externes qui sont les moteurs de ce processus – et des différents projets d'investissement. La structure de gestion horizontale n'a pas réussi à fournir des orientations stratégiques et une impulsion adéquates pour mener à leur terme les programmes de changement. Les fonctionnaires sont, de manière générale, sceptiques quant à l'efficacité des nouvelles initiatives de changement.

Perspectives d'avenir

4.30 Il y a dans tout cela un fil conducteur, à savoir le rôle de la direction générale. Nombre des changements recommandés étaient parfaitement justifiés et soutiennent favorablement la comparaison avec ce qu'on fait d'autres organismes de développement. Mais beaucoup d'initiatives se sont fanées avant même de fleurir. Des pratiques nécessaires – mise en question constructive des projets et des programmes de pays au cours de la conception, élaboration de politiques et de stratégies définissant l'avantage comparatif du FIDA et promotion d'une organisation fondée sur l'apprentissage – ont toutes connu un début d'application mais n'ont pas été poursuivies jusqu'au stade où un changement systémique serait intervenu. La structure de gestion horizontale et la tendance à la prise de décisions par consensus constituent à cet égard des facteurs de première importance. Mais la plus importante des raisons du succès limité de nombre de ces initiatives est peut-être à rechercher dans le manque d'intérêt porté à l'impact sur le développement. Les changements n'ont pas été induits par une analyse des performances, et la direction n'a pas pris conscience du caractère essentiel, pour la concrétisation du changement, d'une amélioration de la gestion des ressources humaines. Les conclusions de l'évaluation de l'innovation avaient offert, en 2001, l'occasion d'ouvrir le débat sur les problèmes sous-jacents aux méthodes de travail du FIDA.

Mais le moment était difficile, le nouveau Président se trouvant confronté à une crise financière, et elles ont par conséquent été passées sous silence. Cette incapacité de faire face aux problèmes sous-jacents est symptomatique de l'époque et met en évidence le défi à relever dans l'avenir immédiat.

4.31 Le FIDA se trouve à un moment décisif de son histoire. Son mandat est d'actualité, mais sa spécificité risque d'être éclipsée par l'évolution rapide du contexte du développement. La présente évaluation montre que le niveau de performance ne permet pas, malgré quelques réalisations notables, de se laisser aller à l'autosatisfaction. Si le Fonds ne parvient pas à améliorer sa performance, ou à réaliser une performance caractérisée par une forme plus originale d'innovation et d'orientation des activités vers les pauvres difficiles à atteindre, les pays membres finiront inévitablement par demander s'il est efficace de continuer à accorder leurs prêts et leurs dons par l'intermédiaire du Fonds. L'alternative est claire. La direction peut continuer à introduire des réformes isolées et réagir lorsque les circonstances changent, mais à en juger par les observations relevées au cours de la présente évaluation, il n'est guère certain qu'une telle approche améliore la performance. Elle peut aussi, suivant en cela la recommandation de l'EETI, opérer un virage fondamental et s'engager sur une nouvelle voie. Les recommandations formulées ci-après sont conçues comme un ensemble permettant de réaliser ce changement. L'approche de la septième reconstitution des ressources offre un calendrier de référence clair, au cours duquel les résultats devront être obtenus et évalués, avant la reconstitution suivante.

Recommandations

4.32 Les recommandations suivantes prennent appui sur les processus de changement qui ont occupé le FIDA au cours des dernières années et visent à résoudre les questions sous-jacentes qui ont empêché qu'ils soient menés à bien. Les conclusions de la présente évaluation mettent en évidence une défaillance au niveau de la direction du Fonds. Les problèmes ont été recensés, des mesures ont été prises, mais peu d'entre elles ont été poussées assez loin pour réformer les modalités de travail du FIDA. La tâche à accomplir, à l'avenir, consistera à définir et à exécuter un programme qui réussira là où les précédentes tentatives ont échoué. Le Conseil d'administration devra étudier attentivement la manière dont ce programme d'action pourra être élaboré et géré en vue d'en garantir le succès.

4.33 Les responsabilités opérationnelles et stratégiques incombent à la direction, à qui il appartient de s'attaquer aux insuffisances de la performance recensées par la présente évaluation et de mettre en place de nouvelles dispositions afin d'introduire, dans la culture institutionnelle du Fonds, les changements qui lui permettront de réaliser son potentiel. Il ne faut pas sous-estimer l'ampleur de ce changement. La direction aura besoin à la fois de soutien et d'orientations. Le Conseil devra orienter le changement et créer un environnement propice à la détermination du rôle du FIDA pour le moyen terme. Les recommandations énumérées ci-après sont développées dans les sections suivantes.

- Gérer le changement
- S'attaquer aux causes de la faiblesse de l'impact
- Élaborer un nouveau modèle opérationnel
- Adopter des méthodes plus habiles pour encourager les compétences et l'apprentissage
- Clarifier le créneau stratégique du FIDA; réaffirmer la complémentarité de son rôle
- Donner des orientations pour améliorer l'efficacité des actions de développement

Gérer le changement (paragraphe 4.28)¹⁴⁹

4.34 L'organisation a besoin de changements profonds et de grande portée. L'une des questions clés à laquelle devait répondre l'équipe chargée de l'EEI était de savoir pourquoi la structure de direction actuelle n'avait pas accompli les changements nécessaires. Les observations concernant les précédents processus de changement confortent la conclusion de l'EEI selon laquelle ces processus n'ont pas bénéficié de l'impulsion stratégique et de l'engagement de la direction générale – conséquence d'un processus de prise de décision fondé sur le consensus, encouragé par la structure de gestion horizontale. L'actuel Président a apporté la preuve de sa volonté d'améliorer la performance, mais la stratégie globale et les relations extérieures ne laissent que peu de temps pour la fonction de direction générale. La tâche la plus difficile consistera à proposer un programme de changement à la fois crédible en dépit des échecs antérieurs et convaincant tant pour le Conseil d'administration que pour le personnel.

4.35 Le FIDA doit planifier sa façon d'aborder le processus de changement, en tenant compte des enseignements tirés et de l'expérience acquise¹⁵⁰ dans ce domaine. Il est à noter en premier que les experts s'accordent sur le fait que la reformulation des processus opérationnels est une transformation difficile à opérer. En second lieu, l'examen du passé donne à penser que le personnel répondra positivement à une bonne communication et à la possibilité de négocier les détails et les modalités du changement. Mais il y a eu des résistances, en particulier dans le degré d'engagement des administrateurs et il faudra remédier à cette situation. Enfin, compte tenu des indications relatives à l'impact sur le développement, les enjeux pour le FIDA sont considérables et les résultats ne sauraient être laissés au hasard. S'ajoute en outre le fait qu'il reste peu de temps pour obtenir des résultats, d'ici à la prochaine reconstitution des ressources. Dans ces conditions, les théories de la gestion plaident en faveur d'une approche plus autoritaire du changement. Aussi l'EEI recommande-t-elle, comme objectif primordial, le recrutement d'une personne dotée de pouvoirs de décision étendus, chargée de fixer des objectifs fondés sur la performance et de piloter le changement pour redynamiser le Fonds. Cette personne aurait l'autonomie nécessaire pour devenir le champion du changement, pour insuffler une nouvelle énergie et créer le sentiment qu'il faut agir d'urgence. Ce rôle pourrait être confié à un administrateur délégué. Direction claire et pouvoir décisionnel sont indispensables à la réussite; une recommandation ultérieure met en lumière la participation décisive du Conseil d'administration dans ce processus. L'EEI reconnaît les incidences financières d'un tel changement, mais considère que ce poste pourrait remplacer l'actuel poste de Vice-Président. Une des premières tâches consisterait à élaborer une stratégie de changement comprenant des objectifs, des indicateurs et un calendrier se concrétisant par des évolutions mesurables avant la huitième reconstitution des ressources. Ce plan devrait prévoir des objectifs réalisables et crédibles et aller de pair avec des changements complémentaires, comme la mise en œuvre de la politique en matière de ressources humaines.

S'attaquer aux causes de la faiblesse de l'impact (paragraphe 4.11 et 4.28)

4.36 L'évaluation a fait apparaître l'absolue nécessité d'améliorer l'impact sur le développement des projets et des programmes de pays du FIDA. L'exemple de la Banque mondiale montre bien que des améliorations sont possibles grâce à des techniques essayées et éprouvées de gestion de portefeuille¹⁵¹. Plusieurs mesures peuvent être envisagées: examens

¹⁴⁹ Les numéros des paragraphes indiqués entre parenthèses dans chaque sous-titre renvoient au texte correspondant, dans la section précédente, des conclusions.

¹⁵⁰ Voir, par exemple, Jick (1991); Mohrmann et al. (1989); Bennis et al. (1969).

¹⁵¹ Le Groupe d'assurance-qualité (QAG) créé en 1995 par la Banque mondiale, qui relève directement du Président, a permis d'améliorer la qualité de la supervision des projets et la qualité

indépendants de l'assurance-qualité; analyse de portefeuille portant sur des thèmes clés comme le ciblage, l'équité entre les sexes, le suivi et l'évaluation; auto-évaluation des projets; analyse transparente de la performance du portefeuille, à la lumière notamment de la responsabilité du personnel; élaboration de politiques internes et opérationnelles et de directives concernant les bonnes pratiques, etc. Le Fonds doit prendre l'initiative de moyens rigoureux d'amélioration de la qualité.

4.37 Les dispositions actuelles en matière d'assurance-qualité doivent être actualisées et élargies pour permettre l'examen de nouvelles conceptions et de nouveaux processus se rattachant aux cycles des projets, comme la supervision et les bilans à mi-parcours, avec une analyse transparente et l'établissement d'un lien, par le biais de la responsabilité du personnel, avec la gestion des performances des ressources humaines. Le mécanisme devrait avoir recours aux compétences internes mais aussi faire appel, compte tenu de la taille réduite du Fonds, à un pourcentage significatif d'experts de l'extérieur. Des améliorations connexes doivent également être apportées à l'analyse du portefeuille, du point de vue par exemple de la gestion et de l'accessibilité des données, par le biais du Système de gestion du portefeuille de projets et des Fiches sur l'état d'avancement des projets.

4.38 Dans la logique des propositions actuelles, le mandat du Comité de l'évaluation devrait être élargi afin d'englober le processus d'auto-évaluation et les politiques.

Élaborer un nouveau modèle opérationnel (paragraphes 4.2, 4.9, 4.18, 4.22, 4.23 et 4.28)

4.39 La nécessité d'un nouveau modèle opérationnel est rendue évidente à la fois par l'ampleur et la portée croissantes du travail du Fonds et par l'évolution des approches de la planification et de l'organisation du développement au niveau des pays. L'ancien modèle de CPP autonome, agissant dans le cadre d'une relation bilatérale, n'est plus efficace compte tenu de l'éventail accru de compétences que doit proposer le FIDA et de la nécessité de promouvoir le nouveau style de travail auquel aspire le Fonds, qui jouerait un rôle de catalyseur et d'innovateur. Les principales préoccupations, dans ce modèle, tiennent à la configuration des ressources, aux méthodes de travail et à la définition et la différenciation des instruments (abordées ci-dessous).

4.40 Il est recommandé, à cet égard, un changement significatif dans le mode d'utilisation des ressources, le point de départ étant que le Département gestion des programmes ne dispose pas d'effectifs suffisants pour assurer tous les rôles que doit jouer son personnel. Il est suggéré d'entreprendre un exercice de budgétisation sur la base zéro afin de réévaluer les besoins de l'ensemble du FIDA. Les fonds actuellement utilisés pour les consultants, le personnel temporaire et la supervision, ainsi que les économies résultant du Programme de transformation stratégique, devraient être fusionnés et réaffectés, en partie à de nouveaux postes, à une nouvelle structure pour les CPP et les divisions régionales et à l'appui technique au sein de PMD. Plus important encore, la fin de la relation bilatérale entre les CPP et les pays offrira à ces derniers un meilleur service, à base élargie, leur donnant accès à un plus grand réservoir de compétences et d'idées.

4.41 Reste à voir comment le SAFP peut être interprété pour influencer sur les nouvelles opérations. Une approche plus différenciée exigera probablement qu'on accorde une plus grande place aux types d'instruments et au dosage optimal de la formule concertation, dons et prêts que le FIDA devrait appliquer dans les pays à faible performance et dans les contextes difficiles. Dans ce processus, l'affinement du COSOP joue un rôle important. L'EEI approuve l'intention de la direction du FIDA de faire de cet instrument un filtre plus efficace pour les

d'ensemble des projets de la Banque. Le QAG a été parmi les premiers à utiliser de nombreuses méthodes peu coûteuses d'évaluation en temps réel.

projets et de resserrer les liens avec les stratégies nationales de développement et l'action d'autres donateurs.

4.42 L'élaboration des politiques opérationnelles a été lente du fait de la résistance aux modèles de travail normatifs. Mais le Fonds serait mieux en mesure d'exercer une influence sur les politiques s'il disposait d'un ensemble plus structuré de politiques et de directives internes. Il est urgent d'élaborer des politiques dans divers domaines, d'établir notamment un document d'orientation exposant comment les instruments du FIDA peuvent être déployés au mieux en fonction du contexte des différents pays, y compris ceux bénéficiant d'un traitement prioritaire dans le cadre de l'initiative des Nations Unies concernant les OMD; de définir un cadre concernant l'engagement à long terme en faveur des stratégies nationales de réduction de la pauvreté; de déterminer comment le FIDA peut travailler dans les meilleures conditions dans les pays où la faiblesse de la gouvernance continue de freiner les possibilités de financement du développement; de rassembler des enseignements et des techniques en matière de ciblage de la pauvreté; d'appuyer les institutions nouvellement créées; et d'élaborer des approches de la durabilité dans des domaines comme celui de la maintenance de l'infrastructure.

4.43 Le Fonds devrait aussi concevoir une stratégie relative aux moyens d'influencer les politiques sur les plans national et international, tout en revitalisant le processus de gestion des savoirs et en exploitant les progrès accomplis récemment en matière de communication. Il faudrait notamment, dans ce contexte, réfléchir à la manière dont les financements sous forme de dons pourraient être utilisés au niveau des pays pour un travail d'analyse afin d'appuyer les programmes et de recueillir des éléments d'information utiles à la concertation.

4.44 La nouvelle politique de gestion des ressources humaines aura un rôle à jouer dans le changement des méthodes de travail du FIDA, et sa mise en œuvre fait l'objet d'une recommandation distincte. Il conviendrait en outre de procéder à un examen approfondi des compétences au regard des lignes d'action envisageables. Dans les domaines de l'analyse de la pauvreté rurale, de la concertation, du travail en partenariat et de l'innovation, les compétences doivent être prises en compte sous une forme beaucoup plus sérieuse et plus détaillée que celle d'un simple inventaire des qualifications des fonctionnaires.

4.45 L'approche CSO/TRC/EEP de l'examen par les pairs et de l'assurance-qualité repose sur une structure judicieuse, mais ses résultats sont médiocres. Elle doit être revue dans la perspective d'une mise en question efficace des nouvelles politiques et des nouveaux programmes et projets à un stade précoce de leur élaboration, afin que l'examen par les pairs ait toute son utilité. Il est difficile, dans une organisation d'aussi petite taille, de faire en sorte que la mise en question soit véritablement indépendante. D'autres approches pourraient être explorées, notamment le recours à des organisations ou des consultants externes indépendants faisant fonction d'examineurs. L'examen par les pairs exige que le personnel dispose de suffisamment de temps et d'une véritable indépendance. Les pressions auxquelles sont soumis les CPP et la culture peu compétitive du Fonds rendent ces deux objectifs difficiles à atteindre. Le processus d'élaboration de nouvelles idées de prêts et de dons devrait inclure un élément concurrentiel d'accès aux fonds disponibles pour la préparation des projets afin que les ressources puissent être affectées aux meilleures propositions.

4.46 Le Fonds devrait être dégagé des restrictions qui l'écartent depuis longtemps de la supervision des projets. Les coûts et les avantages d'une supervision directe sont encore inconnus. L'EEI ne préconise pas nécessairement une supervision directe dans tous les cas, et elle envisage pour l'avenir un modèle dans lequel la plus grande partie de la supervision serait sous-traitée dans le cadre d'arrangements semblables à ceux utilisés à l'heure actuelle. Cette décision devrait toutefois être laissée à la direction pour que l'appui à fournir puisse être modulé en fonction des circonstances du pays et de l'âge du projet. Le modèle de supervision devrait être suffisamment souple pour permettre aux pays emprunteurs de jouer un rôle accru et pour autoriser, dans les pays où la société civile est dynamique, l'intervention de diverses organisations, notamment cabinets-conseils commerciaux et ONG locales.

4.47 Les éléments ont manqué pour qu'une appréciation puisse être portée sur l'actuel programme pilote de présence sur le terrain, qui est trop récent pour pouvoir être évalué, encore que les exemples observés au cours des visites dans les pays donnent à penser que les postes de fonctionnaires de liaison ne semblent pas d'un grade assez élevé pour permettre à leur titulaire d'agir de façon efficace. De même, les solides éléments justifiant la présence du CPP affecté au Pérou ne sont pas renforcés par l'évaluation du programme de pays de la Bolivie à laquelle OE met actuellement la dernière main. L'EEI estime qu'il y a des raisons de penser que le personnel hors siège peut apporter des avantages substantiels, mais pas à tel point que le plus judicieux soit de détacher tous les CPP sur le terrain. Il y a néanmoins de bonnes raisons de préconiser le détachement d'un nombre accru de CPP, en mettant particulièrement l'accent, par exemple, sur les pays où sont menés des programmes importants ou à forte teneur d'innovation ou caractérisés par des contextes difficiles. Cette politique devrait être laissée à la discrétion de la direction, mais il pourrait être envisagé pour l'avenir le détachement d'une large minorité d'entre eux, de 30 pour cent par exemple, pour des affectations de durée variable, sans aucun engagement définitif à l'égard de pays spécifiques. L'assouplissement de l'infrastructure administrative devrait permettre de limiter les coûts. Cette expérience sur le terrain devrait être considérée comme un facteur extrêmement positif dans l'évaluation des performances des ressources humaines.

Adopter des méthodes plus habiles pour encourager les compétences et l'apprentissage (paragraphe 4.10, 4.20, 4.23, 4.26 et 4.27)

4.48 La recommandation principale, sous cette rubrique, est que la nouvelle politique en matière de ressources humaines devrait être appliquée intégralement. Le rapport sur les ressources humaines établi dans le cadre de l'EEI a relevé les changements ambitieux que cette politique cherche à introduire. Elle offre au Fonds la possibilité de s'éloigner d'une culture conforme à celle du régime commun des Nations Unies, avec ses distinctions rigides, sa structure de grades, ses exigences bureaucratiques et sa culture des droits et des avantages. Les projets pilotes en matière de ressources humaines (dont celui du FIDA) constituent un pas audacieux pour s'écarter de cette attitude en faveur d'une approche plus moderne. Ce changement devra bénéficier d'un appui au plus haut niveau pour transformer l'attitude et perfectionner les compétences des responsables des ressources humaines et il faudra également profiter du prochain départ à la retraite d'un grand nombre de fonctionnaires de grade élevé et de l'amélioration des aptitudes à la gestion pour modifier le style de gestion en vigueur à l'organisation.

4.49 Les difficultés rencontrées par le FIDA dans ses efforts de mise en place d'un système interne de gestion des savoirs et d'apprentissage sont décrites dans l'évaluation. Il n'est guère raisonnable, pour une organisation de la taille du FIDA, de vouloir se doter de toutes les compétences nécessaires pour répondre à la complexité de son portefeuille et à l'évolution du cadre politique. Les recommandations formulées ici concernent un nouveau partenariat de haut niveau et de nouvelles méthodes de travail avec des consultants.

4.50 Le Fonds devrait nouer un partenariat stratégique à long terme avec une organisation de développement de réputation mondiale sur les plans de la recherche et de l'analyse des politiques. Cette relation devrait revêtir la forme d'un véritable partenariat, dans lequel l'entreprise conjointe pourrait agir de manière novatrice et prendre des risques, et non d'une relation entre employeur et consultant. Le partenariat permettrait d'approfondir la compréhension et la connaissance technique des questions de fond et les replacerait dans le contexte de l'expérience de terrain acquise par le FIDA. Cet arrangement pourrait inclure des échanges de personnel, l'élaboration conjointe d'un ensemble plus précis de politiques, et une recherche orientée vers l'action dans le contexte des opérations du FIDA.

4.51 De manière générale, toutes les activités de gestion des consultants exigent une amélioration de la tenue des dossiers et de l'évaluation des performances. Les attentes accrues

auxquelles doit répondre le FIDA ont conduit à la multiplication du nombre de consultants qu'il emploie, avec pour conséquence une charge supplémentaire pour les CPP, en termes de gestion de leur activité, et pour l'organisation, en termes d'administration des contrats. Pour aider le Fonds à faire face à ses nouvelles tâches sur les plans de la supervision technique et de l'assurance-qualité, le Fonds ne devrait pas se limiter à travailler avec des consultants mais avoir recours à des gestionnaires commerciaux ou à des organisations à but non lucratif pour s'occuper de certaines tâches opérationnelles comme divers aspects du programme de dons, les examens du portefeuille, l'assurance-qualité et la supervision technique. Ces contrats incluraient, parmi leurs buts spécifiques, l'élaboration et la diffusion des enseignements tirés et des politiques. La relation de travail FIDA-consultant serait ainsi conservée, tout en apportant une valeur ajoutée en termes d'apprentissage et de responsabilité institutionnels, deux facteurs perdus dans le système actuel. Les coûts de transaction associés au recrutement individuel seraient également réduits. Cette approche est très couramment utilisée par certains donateurs bilatéraux et certaines organisations multilatérales de développement, dont l'expérience peut apporter des éléments d'information au Fonds.

4.52 L'approche du Fonds en matière de gestion des savoirs doit être redynamisée. Ce souci transparaît dans les propositions concernant l'initiative pour promouvoir et internaliser l'innovation, pour laquelle la gestion des savoirs est essentielle. Mais cette gestion des savoirs doit être abordée de manière plus globale, car elle pourrait servir à renforcer d'autres processus et, par exemple, à améliorer l'assurance-qualité et la gestion des ressources humaines. L'un des éléments clés consiste en une amélioration des enseignements tirés des propres projets et partenariats du FIDA. Le suivi et l'évaluation au niveau des projets demeurent insuffisants et doivent être renforcés en faisant appel à un soutien technique spécial de PT ou par le biais de consultants ou de partenaires. Le Fonds devrait en outre commanditer des tests empiriques aléatoires¹⁵² des innovations au cours de l'exécution d'un petit échantillon de projets considérés comme offrant un potentiel d'apprentissage élevé. Ces tests pourraient être entrepris par un organisme associé spécialisé dans la recherche ou les politiques ou par des consultants. L'auto-évaluation doit aussi être développée afin que l'ensemble du personnel puisse participer pleinement à des examens objectifs de la performance des prêts, des dons et des politiques, formule préférable à celle du transfert de la responsabilité à une évaluation indépendante.

4.53 Plus concrètement, le Fonds devrait appuyer les réformes dans le cadre de la politique de gestion des ressources humaines et améliorer la visibilité du travail des fonctionnaires en adoptant diverses mesures: veiller à ce que les noms de leurs auteurs soient mentionnés dans tous les rapports, y compris les documents destinés au Conseil; encourager la publication d'études en rapport avec le mandat du FIDA; et faciliter les interruptions temporaires de la carrière par le biais d'échanges avec d'autres organisations de développement, spécialement au niveau du terrain.

Clarifier le créneau stratégique du FIDA; réaffirmer la complémentarité de son rôle (paragraphes 4.3 et 4.17)

4.54 Le mandat spécifique du FIDA implique qu'il est impératif pour le Fonds de jouer un rôle central dans la démonstration de la façon dont différentes approches du développement rural réduisent la pauvreté et contribuent à la réalisation des OMD. Le FIDA doit pour cela élucider son rôle, qui est au premier chef d'apporter des innovations sur les plans des politiques, des institutions et des opérations plutôt que de proposer des projets de type assez traditionnel reflétant étroitement les approches d'organisations de développement de plus

¹⁵² Cette approche utilise des conceptions expérimentales ou de proches approximations pour permettre d'attribuer le changement aux interventions de développement. Elle apporterait des éléments d'information dignes de foi sur le succès ou l'échec des innovations et améliorerait l'apprentissage pour le FIDA et ses partenaires.

grande taille. Ce n'est pas dans la concurrence avec les autres IFI que réside l'avantage comparatif du FIDA, mais dans sa capacité de proposer des idées et des approches novatrices déjà éprouvées et pouvant être reproduites à l'échelle nationale par d'autres instances disposant de ressources plus importantes. Une approche plus systématique de l'innovation présenterait quelques caractéristiques clés: en premier lieu, un lien avec un système de gestion des savoirs permettant d'identifier et de diffuser les enseignements provenant du FIDA et d'autres sources; en deuxième lieu, la prise en compte de l'innovation dans la conception des projets en l'inscrivant parmi les objectifs et en prenant les dispositions connexes du point de vue de la souplesse, de la prise de risque et de l'évaluation; et en dernier lieu, l'identification des partenaires potentiels d'une reproduction à plus grande échelle au début de l'exécution du projet pour encourager l'appropriation et l'apprentissage partagé.

4.55 Bien qu'il ne s'agisse pas là d'un territoire nouveau pour le FIDA, les observations recueillies au cours de l'évaluation montrent bien que le Fonds doit mieux clarifier ce rôle et simultanément garantir une plus grande sélectivité stratégique aux niveaux national et sectoriel. L'approche devrait impliquer davantage de risques et peut-être davantage d'échecs, et une attention accrue aux enseignements tirés des résultats et à leur diffusion. Cela suppose plus de discernement dans la gestion des partenariats avec les pouvoirs publics et les organisations non gouvernementales et une utilisation stratégique des dons dans les cas où les risques sont importants. En mettant l'accent sur l'apprentissage dans toutes ses opérations, le FIDA pourrait accroître et approfondir de manière substantielle sa contribution à l'infléchissement des politiques, au plan local comme au plan international. Il est essentiel d'adopter, dans le domaine des politiques, une approche plus dynamique, définie avec plus de précision et dotée de ressources accrues. Le FIDA doit s'assurer qu'il dispose aussi bien des instruments que de la capacité nécessaires pour tenir ses engagements. La nouvelle initiative pour promouvoir et internaliser l'innovation semble prometteuse du point de vue du développement de cette capacité (voir annexe 4, encadré 8).

4.56 Une plus grande souplesse s'impose si l'on veut que les instruments d'intervention, en particulier les prêts et les dons, cadrent avec les domaines d'activités spécifiques faisant partie du créneau du FIDA. Acquérir et mettre à l'essai des approches novatrices constitue une entreprise risquée, et rares sont les pays que l'on pourrait convaincre d'emprunter à cet effet. De plus, les États fragiles et les pays les plus pauvres ont besoin d'une aide sous forme de dons plutôt que de prêts, et les ressources sous forme de dons sont nécessaires aussi dans le cadre de la concertation. Ces arguments plaident très fortement en faveur d'une augmentation du volume des ressources dont peut disposer le FIDA à titre de dons si l'organisation doit remplir son mandat dans les secteurs correspondant à son créneau. L'innovation réussie est tournée vers la reproduction et l'utilisation à plus grande échelle qui, comme l'influence sur les politiques, doivent faire partie des objectifs spécifiques et mesurables des projets si les CPP doivent en assumer la responsabilité.

4.57 Sa taille réduite devrait offrir au FIDA une plus grande souplesse et lui permettre de s'engager là où d'autres organisations se trouveraient limitées. Mais il n'est pas envisageable que le FIDA agisse seul. Le climat actuel privilégie particulièrement les partenariats et les alliances, et le FIDA se doit d'élaborer des méthodes de participation plus habiles et plus stratégiques, aux niveaux local et mondial, pour s'assurer que ses travaux complètent directement ceux d'autres organisations. Le partenariat stratégique décrit ci-dessus pourrait offrir les compétences nécessaires en matière d'analyse pour appuyer les approches novatrices du FIDA sur le terrain, participer à un apprentissage expérimental et mettre à l'essai de nouvelles idées d'implication dans la définition des politiques. Dans ce contexte, la Division des politiques a un important travail à accomplir, et son rôle et ses objectifs doivent être clairement définis.

Donner des orientations pour améliorer l'efficacité des actions de développement (paragraphe 4.4, 4.21 et 4.27)

4.58 C'est au Conseil d'administration qu'il appartient de donner l'impulsion nécessaire à l'amélioration de la performance. Les propositions de réforme présentées au cours des dernières années confirment l'engagement du Conseil, mais les limitations sur les plans de l'organisation, des réunions et du choix des instruments ont retardé tout progrès réel. S'agissant de l'organisation, le Conseil a besoin d'un mécanisme qui lui permette de procéder plus efficacement à un examen minutieux des programmes de travail et des budgets, et d'examiner l'efficacité des efforts de développement – que nous définissons comme l'efficacité dans la formulation de nouveaux projets, programmes, politiques et partenariats, leur efficacité pendant la phase d'exécution et leurs résultats sur le plan du développement. Des changements doivent être apportés au champ d'activité du Comité d'audit et du Comité de l'évaluation pour rendre possible l'exécution de ces tâches dans le cadre de la structure actuelle, encore que, dans ce modèle, il conviendrait de rebaptiser le Comité de l'évaluation, qui deviendrait un Comité chargé d'étudier l'efficacité des efforts de développement.

4.59 Les sessions du Conseil sont, actuellement, peu fréquentes et de courte durée; c'est là l'une des causes de l'engorgement de l'ordre du jour, et le Conseil devrait réfléchir aux moyens de prolonger ses réunions pour se donner le temps de traiter de manière suffisamment approfondie toutes les questions qui lui sont soumises. Le Conseil est habilité à modifier le nombre et la durée de ses réunions. L'EEI recommande également que l'approbation de la plupart des prêts et des dons soit déléguée au Président, pour autant que les autres recommandations en matière d'assurance-qualité soient appliquées. Le Conseil conserverait cependant le droit de procéder à l'examen minutieux des projets, surtout s'ils sont de nature novatrice ou inhabituelle. Ces changements permettraient de consacrer davantage de temps à l'élaboration des politiques et à l'efficacité des efforts de développement.

4.60 La capacité du Conseil d'administration de jouer un rôle moteur dépendra en partie de la qualité de l'information qu'il reçoit et en partie de la façon dont cette information est utilisée. La direction d'un organisme international public est une tâche sérieuse, et le rôle des Administrateurs devrait être défini par un mandat clair. Compte tenu de la faible fréquence des réunions et des activités du Conseil, un programme de formation et d'appui aux nouveaux Administrateurs pourrait leur permettre de s'adapter plus rapidement à leur rôle.

4.61 S'agissant de la qualité de l'information, il convient de redynamiser les systèmes de gestion pour l'analyse du portefeuille et de ses processus afin de donner aux Administrateurs une vue analytique des opérations plutôt que des aperçus isolés de pays ou de projets à l'occasion d'évaluations. Cela est particulièrement important si l'on veut que le Conseil puisse jouer son rôle, qui est de suivre le processus de changement en examinant les indicateurs de performance du portefeuille et les étapes de la mise en œuvre du programme de changement. Plus précisément, l'assurance-qualité, le SGPP, les fiches sur l'état d'avancement des projets, l'auto-évaluation et les analyses des dépenses afférentes aux services du personnel et des consultants sont autant de domaines dans lesquels l'information devrait être meilleure et plus facilement accessible.

4.62 Il existe un domaine clé dans lequel le Conseil doit fixer des normes: il s'agit de faire en sorte que les nouveaux partenariats, les relations de travail, les fonds supplémentaires et les initiatives relatives aux politiques soient tous dotés d'objectifs clairs et réalistes correspondant au mandat du FIDA, avec des indicateurs objectivement mesurables pour faire apparaître les résultats sur le plan du développement. Un renforcement de l'analyse comparative des systèmes et des normes de performance d'autres IFI permettrait aux Administrateurs de mieux diriger la gestion de l'organisation.

Annexe 1 Bibliographie

- Ashley, C. et Maxwell, S. (2001). *Rethinking rural development*. Development Policy Review, Special Issue, Volume 19, numéro 4.
- Banque mondiale (1992). *Effective Implementation: Key to development impact*. Washington.
- Banque mondiale (2001). *IDA's Partnerships for Poverty Reduction FY94-FY00*. Département de l'évaluation des opérations. Washington.
- Banque mondiale (2002). *Rapport annuel sur la performance du portefeuille*. Washington.
- Banque mondiale (2004). *Agricultural Investment Sourcebook*. Département de l'agriculture et du développement rural. Washington.
- Bennis, Warren G., Kenneth D Benne, and Robert Chin (Eds) (1969) *The Planning of Change*. Hole, Rinehart and Winston, New York.
- Beynon, Jonathan (2003). *Poverty efficient aid allocations – Collier/Dollar revisited*. Economics and Statistics Analysis Unit Working Paper 2. ODI, Londres.
- CENTRIM et IDS (2001). *IFAD's capabilities as a promoter of replicable innovations*. Brighton, Sussex (Royaume-Uni).
- Chronic Poverty Research Centre (2004). *The Chronic Poverty Report 2004-05*, www.chronicpoverty.org.
- Coleman, G. (1990). 'Problems in project-level monitoring and evaluation: evidence from one major agency.' *Journal of Agricultural Economics*, 41, p. 149-161.
- Cooke, Rodney et al. (2000). *Report of the working group on impact achievement through the project cycle*. (IAPC) (mimeo).
- COP et FIDA (1999). *Mémoire d'accord entre la Conférence des Parties et le FIDA pour l'accueil du Mécanisme mondial*.
- Dabelstein, Niels, Victor Hugo Morales Melendez, Adnan Bashir Khan, Lothar Caviezel, Osvaldo Feinstein, Gabriel Lombin et Robert van den Berg (2002). *Examen externe des résultats et de l'impact des opérations du FIDA*. Copenhague et Edinburgh Resource Centre for DFID Evaluation Department.
- FIDA (1976). *Accord portant création du Fonds international de développement agricole* (tel que révisé jusqu'en 1997).
- FIDA (1977). *Règlement pour la conduite des affaires du Fonds* (révisé en 1997). Rome.
- FIDA (1977). *Règlement financier du FIDA* (révisé en 1997). Rome.
- FIDA (1977). *Règlement intérieur du Conseil des gouverneurs* (révisé en 1997). Rome.
- FIDA (1978). *Principes et critères en matière de prêts* (3^e révision, 1998). Rome.
- FIDA (1993). *Report of the PMD Task Force on the rationalization of the project cycle*. (Projet) (mimeo).
- FIDA (1994 à 2003). *Programme de travail et budget administratif du FIDA* (publication annuelle). Rome.
- FIDA (1995). *Proposed Project Development Cycle: Recommendations to the Re-engineering Task Force*. (Projet) (mimeo).
- FIDA (1998). *Conditions générales applicables au financement du développement agricole*. Rome.
- FIDA (2000). *Schéma détaillé du programme de reconfiguration des processus* (EB 2000/71/R.9). Rome.
- FIDA (2000). *Évaluation du programme de coopération élargie FIDA/ONG: résumé et accord conclusif*. Rome.
- FIDA (2000). *Document de synthèse: Dixième consultation FIDA/ONG: partenariats tripartites pour lutter contre la pauvreté et promouvoir la sécurité alimentaire au moyen de projets et programmes*. 30 mai-2 juin 2000, Pune (Inde).
- FIDA (2000). *Partenariats pour éradiquer la pauvreté rurale*. Rapport de la Consultation chargée d'examiner l'adéquation des ressources dont dispose le FIDA, 2000-2002. (GC 24/L.3).
- FIDA (2000). *Politique en matière de finance rurale*.

- FIDA (2000). *Renforcement de l'appui du FIDA à l'élaboration de systèmes efficaces et efficients de suivi et d'évaluation – étude méthodologique* (Rapport d'activité). Comité de l'évaluation, vingt-cinquième session (EC 2000/25/W.P.3/Rev.1). Rome.
- FIDA (2001). *Évaluation de la capacité du FIDA à promouvoir des innovations reproductibles, phase I*. Bureau de l'évaluation et des études. Rome.
- FIDA (2001). *Procès-verbal de la soixante-quatorzième session du Conseil d'administration*. Rome.
- FIDA (2001). *Guidelines*. Project Design Document and Key File (révisé en 2003). Département gestion des programmes. Rome.
- FIDA (2001). *Process reengineering programme (Design stage), Impact delivery and communication process: Operating model and business case*. Rome.
- FIDA (2001). *Cadre stratégique du FIDA 2002-2006*. Rome.
- FIDA (2002). *Procédure d'examen de l'exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) par le Conseil d'administration* (EB 2002/77/R.12). Rome.
- FIDA (2002). *Rapport annuel 2001*. Rome.
- FIDA (2002). *Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA*.
- FIDA (2002). *Œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté*: Rapport de la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA (2004-2006) (REPL.VI/5/R.2).
- FIDA (2002) *Capacité du FIDA en tant que promoteur d'innovations reproductibles en coopération avec d'autres partenaires*. Accord conclusif et résumé. Bureau de l'évaluation, rapport n° 1325. Rome.
- FIDA (2002). *Rapport intérimaire sur FIDA V: Plan d'action (2000-2002)*. Conseil d'administration, soixante-dix-septième session (EB 2002/77/R.31), point 13 de l'ordre du jour. Rome.
- FIDA (2002). *Rapport de situation sur le portefeuille de projets*. Conseil d'administration, soixante-quinzième session (EB 2002/75/R.12/Rev.1), point 6 de l'ordre du jour. Rome.
- FIDA (2002). *Cadre stratégique du FIDA 2002-2006: Œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté* (mars 2002). Rome.
- FIDA (2003). *A methodological framework for project evaluation*. Bureau de l'évaluation. Rome.
- FIDA (2003). *Évaluation du programme de dons d'assistance technique pour la recherche agricole*. Bureau de l'évaluation, rapport n° 1377. Rome.
- FIDA (2003). *Evaluation of Supervision Modalities in FIDA-supported Projects*. Bureau de l'évaluation.
- FIDA (2003). *Cadre directeur pour un système de gestion des résultats applicable aux programmes par pays appuyés par le FIDA* (EB 2003/80/R.6). Rome.
- FIDA (2003). *La politique d'évaluation du FIDA*. Conseil d'administration, soixante-dix-huitième session (EB 2003/78/R.17/Rev.1), point 8 c) de l'ordre du jour. Rome.
- FIDA (2003). *Politique du FIDA en matière de dons* (EB 2003/80/R.5/Rev.1). Rome.
- FIDA (2003). *Évaluation externe indépendante du FIDA, Mandat*, par. 3. Rome.
- FIDA (2003). *Rapport de situation de la Coalition populaire pour éliminer la faim et la pauvreté*, Conseil des gouverneurs, session du vingt-cinquième anniversaire du FIDA (GC 26/L.11). Rome.
- FIDA (2003). *Rapport intérimaire sur le programme de reconfiguration des processus (programme de transformation stratégique)* (EB 2003/79/R.36). Rome.
- FIDA (2003). *Rapport intérimaire sur le programme de reconfiguration des processus (programme de transformation stratégique)* (GC 26/L.10).
- FIDA (2003). *Rapport de situation sur le portefeuille de projets*. Conseil d'administration, soixante-dix-huitième session (EB 2003/78/R.16), point 7 de l'ordre du jour. Rome.
- FIDA (2003). *Rapport du groupe d'étude sur le Système d'allocation fondé sur la performance* (EB 2003/80/R.3). Rome.
- FIDA (2003). *Politique en matière d'entreprises rurales*.

- FIDA (2004). *Évaluation du programme de pays pour la Bolivie*. Bureau de l'évaluation.
- FIDA (2004). *États financiers consolidés pour l'exercice clos le 31 décembre 2003*.
- FIDA (2004). *Évaluation du programme de pays pour l'Indonésie*. Bureau de l'évaluation. Rome.
- FIDA (2004). *Discussion paper on communications directions for IFAD 2004-2007, Parts I and II*, Draft 4. Rome.
- FIDA (2004). *IMT Report*. Rome.
- FIDA (2004). *Programme de travail et budget administratif du FIDA et de son Bureau de l'évaluation*. Rome.
- FIDA (2004). *Scope and guiding principles of SCP*. Rome.
- FIDA (2004). *Thematic Evaluation of IFAD's Performance and Impact in Decentralizing Environments: Experiences from Ethiopia, Tanzania and Uganda*. Bureau de l'évaluation.
- FIDA (2005 – à paraître) *Évaluation du programme de pays pour l'Égypte*. Bureau de l'évaluation.
- FIDA (sans date). *Policy and Resource Trends Likely to Affect IFAD*.
- FIDA (2004). *Memorandum interne sur la retraite organisée par PMD en janvier 2004*. PMD. *Rapport sur le premier Forum des CPP. (14-15 avril 2004)*. Project cycle reengineering working group (1995) *Proposed project development cycle: Recommendations to the re-engineering task force*. (Projet) (mimeo).
- Head, Ivan L., Ali Ahmed Attiga, Martin Enrique Pineiro, Yves Rovani et Djibril Sene (1994). *Combattre la pauvreté rurale: le rôle du FIDA*. Rapport de l'Évaluation externe rapide du FIDA. Rome.
- Jick, Todd D. (1991) *Implementing Change Harvard Business School Case N9-491-114* Harvard
- Moohrmann, Allan, S. Mohrmann, G. Ledford, T. Cummings, and E.E. Lawler Jrs (eds.), (1989) *Large-Scale Organizational Change*. Jossey-Bass, San Francisco
- Senge, Peter M. (1990). *The Fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. Currency Doubleday, New York.
- PNUD (2005). *Investir dans le développement: Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*. Projet Objectifs du Millénaire. Rapport au Secrétaire général de l'ONU. New York.
- Watkins, Francis et Csaky, Corinna (2003). *Partnerships, Volume 1 - Literature Review*.

Annexe 2: Liste des personnes interrogées¹⁵³

FIDA

Nom	Prénom	Affiliation
Abdouli	Abdelhamid	PN
Abhyankar	Uday	OP
Angelucci	Lucia	Coalition internationale pour l'accès à la terre
Audinet	Jean-Philippe	OE
Aureli	Massimo	FM
Bâge	Lennart	Président
Baldwin	Brian	FC
Bamba	Zoumana	EAD/ES
Beavogui	Mohamed	PA
Benassi	Anna	OE
Ben-Senia	Mohamed	PA
Bettink	Willem	PD
Bishay	Mona	OE
Bouzar	Khalida	Mécanisme mondial
Brett	Nigel	PI
Calcagni	Antonia	FC
Cappai	Stefania	FC/L
Carruthers	Jim	PD
Cassani	Robert	ER
Castellucci	Theresa	FM
Cleveringa	Rudolph	PT
Cong	My Huynh	FC
Constantinides	Bambis	IA
Cooke	Rodney	PT
Corona	Patricia	FC
Daniel	Louise	OE
de Willebois	Ides	PF
Dellanava	Carla	FC
Demirag	Ulac	PA
Di Pietro	Daniela	FH
Dommel	Henri	PT
Elhaut	Thomas	PD
El-Zabri	Tawfig	PN
Faisal	Mohammad	PF
Farmosi	Elisabeth	PMD
Farrant	Ruth	FC
Felloni	Fabrizio	OE
Francis	David	Centre for Research in Innovation Management (CENTRIM), Université de Brighton
Gil	Pilar	PL
Giorgi	Carina	PL
Glickman	Pablo	PL
Gracia	Charles	FC
Haidara	Hamed	PA
Hamilton-Peach	Julian	PT
Haralambous	Sappho	EO
Hassani	Mohammed	PN
Heinemann	Edward	PF
Hopkins	Raul	PL
Howe	Gary	PF
Kayser	Katherine	OE
Kennedy	Sean	PT

¹⁵³ Le nom des personnes interrogées sur des points spécifiques comme ceux visés dans les études par pays, les annexes à l'étude sur dossier et le rapport final se trouve dans lesdits documents.

Khadka	Shyam	PI
Kherallah	Mylene	PN
Khimani	Beatrice	FH
Kingsbury	David	PA
Klavins	Sandra	FC
Knopf	Ana	FD
Kuhn	Christiane	PN
Lavizzari	Luciano	OE
Lembo	Alessandro	PF
Lohlein	Daniela	EO
Longo	Roberto	PF
Lubbock	Annina	PT
Manssouri	Mohamed	PA
Marzin	Sylvie	PA
Mathur	Shantanu	PT
McDonald	Louise	PF
McGhie	John	FC
McGuire	Sandra	EC - par téléphone
Medrano Rojas	Ofelia	PA
Melina	Brigitte	FH
Micallef	Maureen	FA
Moore	Bruce	Coalition internationale pour l'accès à la terre
Muthoo	Ashwani	OE
Nichols	Flemming	OE
Nsimpasi	Luyaku	PA
	Loko	
Okong'o	Miriam	PF
Olsson	Gunilla	EO
Palmeri	Chase	OE
Pedersen	Henning	PN
Pena-Montenegro	Raquel	PL
Pugerup	Kare	OP
Quijandria	Benjamin	Consultant, ex PL
Rahman	Abdalla	PN
Rasha	Omar	PN
Rath	Thomas	PI
Rebuelto	Ana Lia	PL
Renard	Nadine	PT
Rice	Theresa	PMD
Rihane	Fawzi	EAD
Rodrigues	Doris	PL
Romagnoli	Giuliana	FH
Rota	Antonio	PT
Roy	Phrang	EAD
Rubio	Ladislao	PL
Ryden	Per	Mécanisme mondial
Saint Ange	Perin	PA
Saitto	Allegra	FC
Sidahmed	Ahmed	PT
Silveri	Paolo	OE
Slama	Abdelmajid	PN
Sorensen	Jens	PF
Sourang	Cheikh	OM
Stigliano	José	FM
Tounessi	Mohamed	PA
Toure	Abdoulaye	PA
Trupke	Hermi	PD
Ventimiglia	Stefano	FH
Wholey	Douglas	PT
Wieland	Ursula	PD

Conseil d'administration du FIDA

Habiba	Djerir	Participant au Conseil (Algérie)
Fernández	Ariel	Administrateur (Argentine)
De Schrevel	Bernard	Administrateur (Belgique)
Moungui	Médi	Administrateur (Cameroun)
Parker	Charles	Administrateur (Canada)
Mousa	Mariam	Administrateur (Égypte)
Guillouët	Alain	Administrateur (France)
Nair	Govindan	Participant au Conseil (Inde)
Morales	Victor Hugo	Participant au Conseil (Mexique)
Lombin	Gabriel	Administrateur (Nigéria)
Al-Aquil	Ahmed Ben Bouleiman	Administrateur (Arabie saoudite)
Caviezel	Lothar	Administrateur (Suisse)
Reid	Peter	Participant au Conseil (Royaume-Uni)
Jaskowiak	Mark M.	Administrateur (États-Unis)
Bloomgarden	David	Participant au Conseil (États-Unis)
Brubaker	Andrew	Participant au Conseil (États-Unis)
Pozzo Bracho	Carlos	Participant au Conseil (République bolivarienne du Venezuela)

Autres organisations

Banque mondiale

Baah-Dwomoh	Joseph	Directeur sectoriel, développement rural, environnement et développement social, Afrique centrale
Byerlee	Derek	Conseiller principal pour les politiques et les stratégies, Département de l'agriculture et du développement rural, ESSD
Ganguly	Sushma	Coordonnateur régional, Tunisie et Maroc; Directeur sectoriel par intérim, développement rural et développement social, Région Moyen-Orient et Afrique du Nord
Lister	Douglas	
Munshi	Meena	Économiste principal, Unité sectorielle du développement rural, Région Sud de l'Asie
Okidegbe	Nwanzi	Conseiller pour les stratégies rurales, Département de l'agriculture et du développement rural
Perumpillai-Essex	Jeeva	Spécialiste du développement rural (Mozambique)
Piriou-Sall	Suzanne	Spécialiste du développement rural et de la décentralisation, Région Afrique (Guinée)
Umali-Deininger	Dina	Économiste agricole principal, Unité sectorielle du développement rural, Région Sud de l'Asie

BID

Arbelaez	Jorge Perez	Spécialiste des politiques et de la programmation, Département de la planification stratégique et du budget
de Souza	Francisco Basilio F.	Spécialiste de la gestion des ressources naturelles, Division de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles, Département des opérations régionales 3
Gaskin-Reyes	Camille	Chef du Bureau régional d'appui aux opérations
Kuechemann	Christof	Chef adjoint des services du développement social et institutionnel, Département du développement durable
Meins	Bertus J.	Chef de la Division du cofinancement (FSS/CEP)

Évaluation externe indépendante du FIDA
Rapport final, Annexe 2

Paulson	Arne	Chef du Bureau de la gestion du portefeuille et du suivi du projet
Sumpsi	Jose Maria	Unité du développement rural, Département du développement durable
 BA&D		
Amerling	Carl B.	Spécialiste principal de l'évaluation
Edwards	David	Directeur de la Division de l'évaluation 2, Département de l'évaluation des opérations
Eichenberger	Joseph	Vice-Président
Erquiaga	Philip C.	Directeur principal, Bureau des opérations de cofinancement
Geissler	Guido	Spécialiste de la planification et des politiques, Département des stratégies et des politiques
Kiy	M. Zeki	Spécialiste du cofinancement, Bureau des opérations de cofinancement
Roche	Frederick C.	Directeur de la Division de l'agriculture, de l'environnement et des ressources naturelles, Département Sud de l'Asie
Ryu	Ki Hee	Spécialiste des projets (ressources hydrauliques), Division de l'agriculture, de l'environnement et des ressources naturelles, Département Sud de l'Asie
Shrestha	Omkar L.	Spécialiste principal des programmes, Département Sud de l'Asie
Suzuki	Eisuke	Directeur général du Département de l'évaluation des opérations
Tritasavit	Paritha	Spécialiste du cofinancement, Bureau des opérations de cofinancement
van Heeswijk	Jan P. M.	Directeur général du Département du développement régional et du développement durable

Annexe 3: Méthodes et instruments d'évaluation

1. Introduction

1.1 La présente annexe expose les principales caractéristiques de la méthodologie utilisée pour l'Évaluation externe indépendante. Tous les détails concernant les méthodes et les instruments prévus ont été présentés au cours de la phase de conception de l'étude, et sont repris au chapitre 4 et aux annexes 2, 3 et 4 du rapport initial sur l'EEI. On trouvera dans la présente annexe une récapitulation des points saillants ainsi que des précisions sur la manière dont les instruments ont été utilisés et adaptés au cours de l'étude, et des observations sur la robustesse de l'approche, ses points forts et ses points faibles.

1.2 Le développement s'articule en trois parties. La première décrit l'échantillonnage des pays et des projets. La deuxième examine les instruments utilisés pour la collecte des données, traitant d'abord de l'étude sur dossier, puis des visites dans les pays et d'autres sources de données. Enfin sont abordées les méthodes utilisées pour la collecte de données, leur traitement et leur analyse. Une note sur l'utilisation du système de notation y est jointe.

2. L'échantillonnage des pays et des projets

2.1 Répondant au souhait exprimé par le Conseil d'administration, le choix des pays et projets s'est effectué par échantillonnage aléatoire. Ce sont d'abord 21 pays (4 relevant de PA, PF, PL et PN, et 5 de PI) qui ont été choisis de manière aléatoire pour une étude sur dossier, avec une probabilité de sélection proportionnelle au nombre de projets dans chaque pays. On a ensuite retenu, également de manière aléatoire, dix pays (2 par région) parmi la sélection initiale, encore une fois avec une probabilité de sélection proportionnelle au nombre de projets dans chaque pays. Aucun de ces dix pays de ce second groupe, choisis pour les visites sur le terrain, ne suscitait de préoccupation particulière en matière de sécurité.

2.2 L'étape suivante a consisté à choisir, au hasard, 42 projets en cours dans les 21 pays retenus, et 4 DAT (extraits d'une liste de DAT du FIDA approuvés par le Conseil entre 1994 et 2003, et d'un montant supérieur à 100 000 USD). Deux projets ont été choisis dans chaque pays. Pour ce qui concerne PL, un seul projet étant en cours dans l'un des pays choisis (le Chili), trois projets ont été choisis de manière aléatoire en Bolivie pour l'étude sur dossier. Deux de ces trois projets ont été choisis au hasard pour les visites sur le terrain. La procédure présentait les caractéristiques principales suivantes:

- le nombre de pays sélectionnés dans chaque région était proportionnel à la part que celle-ci représente dans le portefeuille de projets financés par des prêts du FIDA. Il a été sélectionné quatre pays dans toutes les régions sauf l'Asie et le Pacifique, où il en a été sélectionné cinq (tableaux 1 et 2);
- les pays ont été sélectionnés au hasard, avec une probabilité proportionnelle au nombre de projets financés par prêts;
- pour les visites dans les pays, il a été sélectionné au hasard un sous-échantillon de deux pays dans chaque région, avec une probabilité de sélection proportionnelle au nombre de projets financés par des prêts;
- il a été sélectionné au hasard en vue d'une étude détaillée deux projets dans chaque pays. Si un pays avait moins de deux projets, il en a été sélectionné trois dans un autre pays et les détails correspondants ont été consignés;
- dans tous les pays sélectionnés, tous les DAT propres à chaque pays ont été examinés. Un échantillon supplémentaire de quatre DAT d'un montant total de plus de 100 000 USD a également été sélectionné au hasard.

2.3 Le tirage a été effectué dans les bureaux d'OE, au moyen de boules numérotées et d'un boulier, en présence d'une quarantaine au moins de membres du personnel du FIDA.

Tableau 1: Répartition régionale du portefeuille

Région		FIDA 1994-2003	% du total	Échantillon
PA	Nombre de pays	18	19%	4
	Valeur du portefeuille en millions de USD	614	17%	
	Nombre de projets	55	20%	
	Nombre moyen de projets par pays	3,1		
PF	Nombre de pays	18	19%	4
	Valeur du portefeuille en millions de USD	704	19%	
	Nombre de projets	57	21%	
	Nombre moyen de projets par pays	3,2		
PI	Nombre de pays	17	18%	5
	Valeur du portefeuille en millions de USD	1069	29%	
	Nombre de projets	65	23%	
	Nombre moyen de projets par pays	3,8		
PL	Nombre de pays	25	26%	4
	Valeur du portefeuille en millions de USD	658	18%	
	Nombre de projets	51	19%	
	Nombre moyen de projets par pays	2,0		
PN	Nombre de pays	19	20%	4
	Valeur du portefeuille en millions de USD	644	17%	
	Nombre de projets	50	18%	
	Nombre moyen de projets par pays	2,6		
Total	Nombre de pays	97	100%	21
	Valeur du portefeuille en millions de USD	3689	100%	
	Nombre de projets	278	100%	
	Nombre moyen de projets par pays	2,9		

Tableau 2: Pays et projets choisis pour l'étude sur dossier et les visites sur le terrain (les pays et projets qui font l'objet d'une étude sur le terrain sont en grisé)

Pays de la région Afrique I	Projets dans la région Afrique I
Burkina Faso	Projet de développement rural dans le Sud-Ouest
	Projet d'appui aux microentreprises rurales
Ghana	Programme d'infrastructure villageoise
	Projet en faveur des petites entreprises rurales – Phase II
Guinée	Projet de développement des petites exploitations en région forestière
	Projet d'appui aux petits exploitants en Basse Guinée Nord
Sénégal	Projet d'organisation et de gestion villageoises
	Projet de développement agricole de Matam – Phase II
Pays de la région Afrique II	Projets dans la région Afrique II
Érythrée	Projet d'aménagement des oueds des basses terres de l'Est
	Projet de développement de l'agriculture et de l'élevage dans la région de Gash Barka
Mozambique	Projet de pêche artisanale dans la province de Nampula
	Projet d'appui au PAMA
Rwanda	Projet de gestion des espaces ruraux dans les Hautes Terres de Buberuka
	Projet de promotion des petites et des microentreprises rurales (phase I)
République-Unie de Tanzanie	Programme de services financiers ruraux
	Programme de développement des systèmes de commercialisation des produits agricoles
Pays de la région Asie et Pacifique	Projets dans la région Asie et Pacifique
Bangladesh	Projet sectoriel d'aménagement hydraulique à petite échelle
	Projet de développement de l'aquaculture
Inde	Projet de crédit rural dans le Maharashtra
	Programme de développement en faveur des populations tribales de Jharkhand-Chattisgarh
Mongolie	Projet de lutte contre la pauvreté rurale dans la province d'Arhangai
	Programme de réduction de la pauvreté rurale
Népal	Projet de réduction de la pauvreté dans l'ouest du Teraï
	Projet de réduction de la pauvreté dans les hautes terres de l'Ouest
Pakistan	Projet de mise en valeur de la zone de desserte du Pat Feeder
	Projet de mise en valeur des zones barani dans la province frontière du nord-ouest
Pays de la région Amérique latine et Caraïbes	Projets dans la région Amérique latine et Caraïbes
Bolivie	Projet de développement soutenable par les populations indigènes du Beni
	Projet de services d'assistance technique à l'intention des petits exploitants
	Projet de gestion des ressources naturelles dans les régions du Chaco et des hautes vallées
Chili	Projet de développement agricole pour les collectivités paysannes et les petits exploitants de la Quatrième Région
Guatemala	Programme de développement rural et de reconstruction dans le département du Quiché

	Programme de développement rural de la région de Las Verapaces
Pérou	Projet de gestion des ressources naturelles dans la sierra méridionale
	Projet de développement du couloir Puno-Cuzco

Pays de la région Proche-Orient et Afrique du Nord	Projets dans la région Proche-Orient et Afrique du Nord
Arménie	Projet de services agricoles dans le nord-ouest
	Projet de services agricoles
Égypte	Projet de services agricoles pour les nouvelles terres de l'est du delta
	Projet de développement rural dans la région de Noubaria Ouest
Jordanie	Projet de gestion des ressources agricoles dans les gouvernorats de Karak et de Tafilat
	Programme national de régénération et d'exploitation des parcours – Phase I
Macédoine	Projet de relèvement rural dans les régions du Sud et de l'Est
	Projet de services financiers agricoles

DAT choisis par échantillonnage
Établissement d'un programme de formation à la gestion agricole au Proche-Orient et en Afrique du Nord
Stratégie mondiale de développement du manioc
Validation et diffusion de nouvelles technologies propres à améliorer la productivité de la riziculture dans les terres exposées aux inondations dans le sud et le sud-est de l'Asie
Programme de réduction de la pauvreté et d'accroissement des disponibilités alimentaires en Afrique de l'Ouest (igname)

3. Instruments de collecte de données

3.1 Il fallait constituer un ensemble complet et logique d'éléments concrets pour appuyer les observations et les conclusions de l'évaluation. Une approche structurée a été utilisée à cet effet, à commencer par l'établissement d'un cadre d'évaluation, défini au chapitre 3, tableau 5, du (Rapport initial) RI. Ce cadre a servi à structurer et à préciser, à partir du mandat, les questions reprises dans les tableaux 6 et 7 du RI. Ces questions ont ensuite constitué l'ensemble des thèmes des interviews et de la collecte de données. Dans toute la mesure du possible, les questions ont été regroupées de manière rationnelle au sein de listes de contrôle et de questionnaires, comme indiqué ci-après.

Étude sur dossier

3.2 Le gros du travail, pendant la phase de l'étude sur dossier, a été consacré à l'examen des informations disponibles au FIDA concernant les politiques et les stratégies, les projets et les DAT. Tous les examens des projets de prêts, DAT et COSOP ont été effectués sur la base de formulaires d'examen structurés, dont des projets ont été présentés dans les annexes 3 et 4 du RI. Ces formulaires ont permis:

- une approche cohérente de la part de tous les membres de l'équipe et pour tous les documents
- le recoupement des sources d'information sur lesquelles s'est ensuite appuyée l'analyse et servant à fournir un relevé des données d'observation
- un résumé documenté des informations objectives
- pour chaque thème, une notation ou une brève évaluation par l'examineur (que l'on décrira ci-dessous, à la section 4)

Visites dans les pays

3.3 Les visites dans les pays avaient pour objectif principal de valider et d'enrichir l'étude sur dossier et de faire apparaître de nouvelles informations qui confirmeraient ou réfuteraient les conclusions de l'étude sur dossier¹⁵⁴. Les travaux ont été coordonnés par un consultant international agissant en étroite collaboration avec une équipe nationale d'évaluation (NET), et avec les conseils et l'aide d'un correspondant national pour l'évaluation que le FIDA a aidé à trouver, et qui a facilité l'accès aux projets appuyés par le FIDA et aux fonctionnaires et autres parties prenantes.

3.4 Le rapport initial présente (à l'annexe 4), sous forme de projets, les principaux instruments de collecte des données, à savoir:

- une liste de contrôle résumant les réponses des gestionnaires du projet, avec des notations pour l'ensemble du projet et, le cas échéant, pour des éléments spécifiques (formulaire 2);
- une liste de contrôle résumant les réponses des autres parties prenantes, avec des notations pour l'ensemble du projet et, le cas échéant, pour des éléments spécifiques (formulaire 3);
- un questionnaire pour étudier la perception qu'ont les participants des avantages et de l'impact du projet, utilisable aussi bien pour les interviews individuelles ou de groupe (formulaire 4). Le formulaire a été structuré de manière à correspondre aux "domaines d'impact", thèmes énumérés dans le cadre méthodologique d'évaluation¹⁵⁵;
- une série de notations d'ensemble concernant l'évaluation de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficacé et de l'impact (formulaire 5).

3.5 À l'exception du formulaire 5, tous les formulaires avaient été conçus comme des documents de base, que la NET était invitée à modifier afin qu'ils correspondent à la situation du projet. Dans la plupart des cas, les modifications consistaient à sauter une question parce que l'élément n'était pas pertinent (par exemple, investissements en matière d'irrigation) ou à ajouter des questions destinées à explorer des thèmes plus spécifiques au projet (comme le processus concurrentiel dans le projet Marenass au Pérou). La formulation ou le codage des réponses n'ont été en aucun cas modifiés dans le cadre de la série de questions de base. Le formulaire 4 a été traduit en français pour la Guinée et le Burkina Faso, et en portugais pour le Mozambique. Pour le BADP, au Pakistan, une enquête supplémentaire a été conçue pour rechercher des éléments probants concernant les avantages et l'impact d'un projet précurseur (Plan de développement villageois de Manshera) parce que le projet retenu dans l'échantillon n'était pas en cours d'exécution depuis suffisamment de temps pour que les avantages puissent en être perceptibles. Toutes les questions supplémentaires ont été analysées au plan national, dans le cadre du document de travail relatif à un pays (DTP).

3.6 Toutes les équipes ont été dotées d'un logiciel sur mesure en MS Excel et MS Access, pour la saisie et le traitement des données. Toutes les équipes n'ont cependant pas eu recours à ce moyen. En Guinée et au Burkina Faso, les données ont été saisies en utilisant une variante du logiciel SPSS, puis converties au système d'ITAD.

3.7 Le consultant international et la NET avaient reçu un plan général structuré du DTP, et devaient en respecter la présentation; des sous-titres et des annexes supplémentaires étaient néanmoins autorisés.

¹⁵⁴ FIDA (2003) *Évaluation externe indépendante du FIDA, Mandat, par. 16*

¹⁵⁵ FIDA (2003) *Cadre méthodologique d'évaluation des projets*. Bureau de l'évaluation.

Autres enquêtes

3.8 Outre la collecte de données prévue au cours de la phase initiale, des questionnaires et des listes de thèmes semi-structurées ont été élaborés pour:

- une enquête sur le personnel dans le cadre de l'étude sur les ressources humaines;
- une enquête sur les consultants à titre de contribution à l'étude sur les ressources humaines et à l'analyse des processus d'entreprise;
- des interviews avec les membres du Conseil d'administration;
- des interviews avec des membres du personnel du siège ou des bureaux régionaux de certaines IFI et de l'UNOPS.

4. Méthodes de collecte, de traitement et d'analyse des données

4.1 La présente section traite des méthodes de conduite de l'évaluation. On y trouvera des informations sur les sources de données et sur la manière dont les faits ont été soumis à une triangulation, sous la forme de demandes de renseignements adressées à cet effet à différentes personnes ou d'autres sources¹⁵⁶. On trouvera ensuite un examen de la chronologie du travail sur le terrain, puis une discussion sur les notations, une explication des définitions utilisées et des moyens d'assurer la cohérence des données. La dernière partie de la section décrit le processus d'analyse.

Sources d'information et triangulation concrète

4.2 À tous les stades de ses travaux, l'équipe chargée de l'EEI s'est efforcée de diversifier au maximum ses sources d'information, en restant néanmoins dans les limites d'une possibilité de gestion raisonnable, et de trouver des moyens de recouper les observations en se référant à des documents, aux informations sur la performance disponibles dans les bases de données, et aux opinions des informateurs clés. Les principales caractéristiques sont décrites séparément pour l'étude sur dossier et les visites dans les pays.

Étude sur dossier

4.3 On a eu recours, pour l'étude sur dossier, à plusieurs sources de données: COSOP ou autres énoncés de stratégie antérieurs; documentation relative à la préparation du projet; documentation établie aux stades de l'exécution/achèvement, y compris les rapports de supervision et les fiches sur l'état d'avancement du projet et, le cas échéant, les rapports de bilan à mi-parcours, d'achèvement et d'évaluation; interviews avec les CPP et d'autres membres du personnel du FIDA, spécialement d'OE et de PT.

a) Examen de la documentation relative aux projets de prêt et de don

4.4 Le document "Rapport et Recommandation du Président" (RRP) constitue le point final du processus de préparation du prêt, et le principal document officiel définissant chaque projet de prêt (et qui sera le point commun de tous les projets composant l'échantillon). L'évaluation des RRP relatifs à tous les projets de prêt et tous les DAT, réalisée au cours de l'étude sur dossier, a permis une brève évaluation notée pour l'ensemble de l'échantillon. Des informations de base ont été extraites des documents précédant le RRP (documents de formulation, de préévaluation, d'examen technique et du CSO) et, le cas échéant, de discussions avec les CPP et d'autres membres du personnel concernés.

¹⁵⁶ La triangulation est un processus dans lequel a) deux personnes au moins, et de préférence trois ou plus, sont interviewées pour obtenir des renseignements sur un thème, l'idée étant que des points de vue contrastés permettront d'obtenir une représentation plus exacte du véritable caractère du thème étudié (pour une association d'irrigants, par exemple, un membre du comité, des paysans dont les terres sont situées en différents points du périmètre, des cultivateurs des deux sexes, etc.); et b) on utilise plus d'une technique de collecte des données (par exemple, une réunion de groupe, un groupe cible, et une enquête par questionnaire). Le terme "triangulation" fait référence au moyen utilisé en topographie pour localiser un point, à des fins de cartographie, de navigation, etc.

Étant donné toutefois que le RRP représente à la fois la définition officielle institutionnelle du projet à son début et la conclusion d'un processus complet de formulation, d'assurance de la qualité et de négociation du prêt/don, il était logique que le RRP, tel qu'il a été approuvé, occupe une place centrale dans l'examen.

b) Rapports sur l'exécution

4.5 Les rapports de supervision soumis par les diverses IC n'ayant pas tous la même présentation, il est difficile de les comparer sur l'ensemble de l'échantillon. Il existe toutefois des PSR pour tous les projets faisant partie de l'échantillon; ces fiches reposent en grande partie sur les rapports de supervision cités ci-dessus. L'étude sur dossier a évalué les plus récentes PSR pour tous les projets de l'échantillon. Lorsque des rapports de bilan à mi-parcours, d'achèvement, d'évaluation ou d'autres documents étaient disponibles, ils ont aussi été examinés.

c) Interviews avec les CPP et d'autres membres du personnel

4.6 Les CPP ont été interviewés à divers stades du processus. Tous les CPP des projets composant l'échantillon ont été interrogés individuellement plus d'une fois (à l'exception du CPP en poste au Pérou, avec lequel une interview a seulement eu lieu lors de la visite dans le pays). Des clarifications et des précisions sur des questions se posant à propos de projets spécifiques ont été demandées aux CPP et à d'autres membres du personnel, comme OE, ayant une expérience du pays ou de la région. Les CPP et les autres membres du personnel ont aussi été invités à participer à des groupes de discussion sur l'élaboration des politiques et des stratégies, la gestion des connaissances, les partenariats, les ressources humaines et la gestion du cycle du projet. Des aspects spécifiques de la méthodologie sont décrits dans les annexes pertinentes du rapport de l'étude sur dossier.

Visites dans les pays

4.7 Quatre sources principales de données ont été utilisées pour les visites dans les pays: interviews avec les gestionnaires de projet et leurs collègues des pouvoirs publics; interrogation des données de suivi des projets; interviews avec les partenaires clés, comme les ONG et autres donateurs connaissant le projet et le travail du FIDA dans le pays; interviews individuelles et en groupes cibles avec des bénéficiaires du projet.

a) Interviews avec les gestionnaires de projet

4.8 Cette catégorie inclut les gestionnaires de projet officiellement affectés, leurs collaborateurs et les assistants techniques, ainsi que les partenaires participant directement à l'exécution, y compris le gouvernement "parent", les collectivités locales et les unités semi-publiques, les entités sous-traitantes et d'autres entités d'exécution, et les ONG.

b) Système de S&E du projet

4.9 Partout où cela était possible, des données actualisées sur la performance du projet ont été recueillies par l'intermédiaire des systèmes bureautiques des projets, afin d'actualiser les rapports de supervision et d'autres documents disponibles à Rome. Malheureusement, la plupart de ces systèmes sont davantage axés sur la documentation concernant les activités et les dépenses que sur les questions liées aux effets de développement. Des données provenant de systèmes de gestion informatisée ont été utilisées pour estimer le nombre de bénéficiaires pour chacune des composantes du projet sur une période donnée.

c) Partenaires

4.10 Cette catégorie d'autres parties prenantes inclut les partenaires du développement informés des projets du FIDA ou ayant une bonne connaissance de son rôle et de ses activités passés et actuels, mais n'ayant pas de responsabilité directe dans l'exécution des projets (cofinanceurs; unités centrales et locales des pouvoirs publics; donateurs; ONG; autres agences et informateurs clés). Dans quelques projets (Égypte et Bangladesh), les autres parties prenantes suffisamment informées pour pouvoir donner un avis sur le projet étaient si peu nombreuses que ce formulaire n'a pas été rempli.

d) Bénéficiaires

4.11 La majorité des projets du FIDA sont de type multisectoriel, et comportent plusieurs interventions de différents types. Une typologie établie par le FIDA énumère plus de cinquante catégories d'intervention, dont plusieurs sont susceptibles d'être incluses dans un même projet de l'échantillon. Le laps de temps nécessaire pour que ces différents types d'intervention aient un impact sur la pauvreté varie considérablement. La méthode choisie pour évaluer et comparer les informations sur l'impact résultant de ces divers types d'interventions, de chronologie des impacts et de liaisons, a consisté à demander aux bénéficiaires eux-mêmes de donner une appréciation de la pertinence, des avantages, de la durabilité et d'autres caractéristiques clés des diverses interventions les concernant, et à évaluer leurs réponses sur la base d'une norme commune.

4.12 Le mandat de l'évaluation soulignait que, dans la mesure du possible, l'équipe chargée de l'EEI devrait quantifier l'impact (par. 11b)). Les ressources affectées à la réalisation de l'évaluation et le calendrier serré qui lui était imparti expliquent que la collecte de données a été limitée à une seule interview avec les bénéficiaires. Autrement dit, la plus grande partie des informations reposait sur une remise en mémoire de la part des personnes interrogées. (De petites exceptions, néanmoins significatives, ont été constatées lorsqu'une observation directe des moyens et des activités venait compléter les interviews.) Les réponses aux questions du formulaire 4 doivent par conséquent être considérées comme une auto-évaluation des activités et des avantages du projet, conformément à la définition de l'impact donnée par OE, et expliquée plus loin.

4.13 L'approche a maximisé la valeur de l'information en travaillant à chaque fois que cela était possible avec des groupes, en utilisant des techniques participatives, et avec des individus ou des ménages pour couvrir le même matériel. La classification des données permet d'effectuer l'analyse en fonction du lieu, du projet, de l'âge du projet, du groupe de composantes, et des caractéristiques socioéconomiques des personnes interrogées. De fait, l'intérêt principal des enquêtes a été de fournir un relevé des données d'observation pour appuyer les conclusions dans chaque DTP, encore que quelques tableaux présentant des données globales provenant de l'ensemble des données aient été utilisés dans le rapport final.

4.14 **Programme de pays.** L'évaluation devait principalement porter sur les deux projets retenus dans chacun des pays de l'échantillon, mais elle a aussi examiné l'ensemble du portefeuille pour comprendre sa composition, sa cohérence et sa performance. Deux démarches ont été utilisées à cet effet. En premier lieu, les détails concernant tous les projets: taille, objectifs, localisation et dispositions en matière d'exécution et de supervision, ont été obtenus du SGPP et par des discussions avec les CPP. Les fiches les plus récentes sur l'état d'avancement du projet faisaient partie de ces données. Deuxièmement, travaillant par l'intermédiaire de l'homologue pour l'évaluation nationale au niveau du pays, l'équipe a interviewé des informants clés parmi les partenaires et les gestionnaires du projet (voir ci-après). Lorsque d'autres projets avaient des liens avec l'un ou l'autre des sous-secteurs, groupes cibles ou localisations des projets retenus dans l'échantillon, on a cherché à savoir quelles étaient, du point de vue de l'exécution, leur expérience et leur performance actuelles.

Calendrier du travail de terrain lors des visites dans les pays

4.15 Le calendrier des visites dans les pays a été établi de manière à donner le temps, aussi bien à l'équipe nationale d'évaluation de l'EEI qu'aux parties prenantes nationales, de se préparer en vue de l'évaluation. La plupart des visites dans les pays se sont déroulées en quatre phases.

a) Phase préparatoire

4.16 Au cours de l'étude sur dossier, l'évaluateur international désigné a:

- eu des consultations avec le CPP – vérification des données et des sources disponibles, et élaboration d'une analyse préliminaire des parties prenantes;
- pris des contacts avec l'homologue pour l'évaluation nationale;
- commencé à établir une liste de candidats présélectionnés pour les postes de consultants locaux;

- préparé, pour la visite de reconnaissance, un programme comprenant, lorsque c'était possible, des réunions initiales avec les principales parties prenantes;
- diffusé des projets de documents d'orientation concernant l'évaluation.

b) Visite de reconnaissance

4.17 Le consultant international ou un membre de l'équipe centrale de l'EEI a effectué, dans chacun des pays, une brève visite de reconnaissance qui a permis de prendre des premiers contacts avec les parties prenantes clés, et offert l'occasion de présenter le but et l'approche de l'étude, avant les discussions plus approfondies sur l'évaluation. Les tâches principales étaient de:

- rencontrer l'homologue pour l'évaluation nationale;
- recruter l'équipe nationale de consultants;
- affiner/approuver l'approche spécifique pour le pays et la localisation du travail de terrain;
- recenser les besoins des consultants en termes de formation/information;
- élaborer et approuver le programme de travail et l'échéancier – et spécialement le travail préparatoire à effectuer sur les plans de la logistique, des études de terrain et des données secondaires;
- établir les rôles, les responsabilités et les dispositions contractuelles;
- valider/modifier l'analyse préliminaire des parties prenantes;
- entamer le processus d'élaboration de l'échéancier national des changements de politiques/événements clés en rapport avec le développement et la réduction de la pauvreté;
- tenir, le cas échéant, des réunions/séances d'information initiales à l'intention des parties prenantes/partenaires clés (gouvernement et agences de projet);
- obtenir ou localiser les sources d'informations/statistiques nationales appropriées et des informations à l'échelon du projet.

c) Les équipes nationales d'évaluation devaient répondre aux critères de sélection ci-après

- pas de rapport direct antérieur avec le FIDA, pour éviter tout conflit d'intérêt, conformément au mandat de l'EEI;
- connaissance de la pauvreté rurale, des moyens d'existence des pauvres, et du secteur de l'agriculture;
- expérience des travaux de terrain, des évaluations participatives;
- équilibre hommes-femmes au sein de l'équipe;
- compréhension des concepts, projets, programmes et enjeux du suivi et de l'évaluation;
- capacité établie de produire des rapports de synthèse concis et de qualité;
- réputation établie, parmi les autres donateurs, pour la bonne qualité du travail et pour le respect des délais de soumission des rapports;
- capacité d'organiser la logistique et le soutien du consultant international, de mener à bien le travail de terrain et les rapports à fournir.

4.18 Il était prévu que le consultant international effectue deux visites dans le pays. Entre ces deux visites, l'équipe nationale d'évaluation devait poursuivre le travail de terrain et la recherche de sources de données secondaires, le cas échéant. Des contraintes dans le calendrier du consultant international ont conduit à faire des exceptions à cette règle pour la République-Unie de Tanzanie et le Pakistan, où une seule visite a eu lieu. Au Bangladesh, le consultant international était basé à Dhaka, de sorte que son plan de travail était plus régulier.

d) Première visite sur le terrain

4.19 La première visite était axée sur les réunions avec les principales parties prenantes, les séances d'information à l'intention de l'équipe nationale et le début du travail de terrain. Les premiers travaux

de terrain ont été examinés en vue de déterminer, tant dans les processus que dans les produits, les éventuels problèmes ou lacunes, et d'y remédier. Les tâches essentielles étaient les suivantes:

- réunions avec l'équipe de gestion du projet et les autres principales parties prenantes;
- atelier d'information/orientation avec l'équipe dans le pays;
- visites initiales sur le terrain, sur les sites des projets, et mise à l'essai des méthodes et approches envisagées;
- atelier de recherche avec l'équipe dans le pays;
- approbation du programme de travail détaillé pour la poursuite du travail de terrain et l'établissement de rapports.

e) Seconde visite sur le terrain

4.20 Cette seconde visite devait intervenir après la fin du travail de terrain, ou à une date très rapprochée, et mettre l'accent sur l'examen, l'analyse et le retour d'information vers les parties prenantes. Les tâches essentielles étaient les suivantes:

- examen des progrès avec l'équipe nationale d'évaluation;
- analyse des données de terrain et estimation du nombre de bénéficiaires;
- réunions de suivi/retour d'information avec les principales parties prenantes;
- rédaction du projet de document national de travail;
- réunions de conclusion, auxquelles étaient invités le personnel du projet, les représentants des pouvoirs publics et d'autres parties prenantes concernées.

Notations et analyse

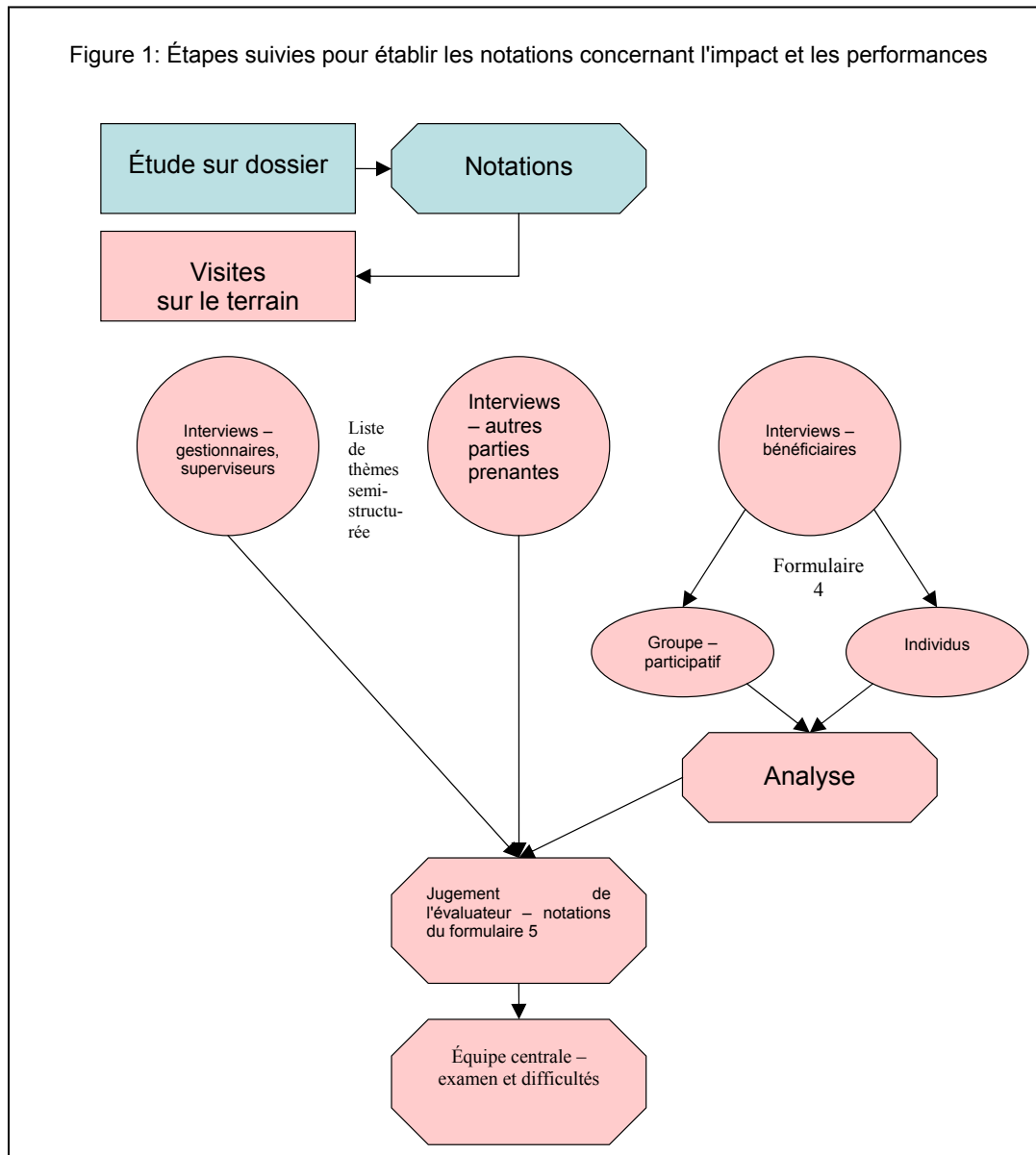
4.21 La notation ordinale constitue l'outil principal utilisé dans l'évaluation pour exprimer un jugement sur la performance. Cette approche fait fond sur la pratique, établie de longue date, d'évaluation des projets de développement par les donateurs et les IFI¹⁵⁷. Les notations ont été utilisées de trois manières au cours de l'EEI:

- dans l'étude sur dossier, la liste de contrôle des questions invitait l'examineur à donner, pour chaque thème, une "note" qualitative. Dans ce cadre, une échelle standard de notation établie par l'EEI a été utilisée pour toutes les questions. Par exemple: *"La conformité de l'approche du projet avec le COSOP (ou son équivalent au moment du début du projet) est: 5 très bonne; 4 bonne; 3 satisfaisante; 2 médiocre; 1 très médiocre; s/o sans objet"*;
- les questions de l'enquête sur les bénéficiaires (formulaire 4) étaient notées selon la même échelle de notation sur quatre points que celle utilisée pour les critères d'évaluation (élevé, substantiel, modeste, négligeable), mais l'interprétation de cette échelle était jointe, à titre indicatif, au formulaire;
- les notations d'ensemble des performances par rapport aux critères d'évaluation (formulaire 5) ont été effectuées sur la base de la méthodologie de notation élaborée par OE, qui s'inspire de celle recommandée par l'OCDE/CAD, considérée comme une bonne pratique par les institutions de développement. Par exemple: *"Pertinence – la mesure dans laquelle les objectifs du projet coïncident avec les priorités du développement du pays, la stratégie du FIDA et les besoins des bénéficiaires est: 4 élevée; 3 substantielle; 2 modeste; 1 négligeable."*

4.22 La figure 1 présente les étapes suivies pour établir les notations concernant l'impact et les performances. Elle illustre la manière dont les différentes filières d'investigation sont réunies pour

¹⁵⁷ On peut citer comme exemples la méthodologie utilisée par le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale pour la validation des rapports de fin d'exécution des projets, par la Commission européenne pour le suivi des projets, et par les donateurs bilatéraux.

parvenir à un jugement final. On trouvera ensuite une explication des définitions utilisées et des moyens d'assurer la cohérence des données.



Définitions des critères

4.23 Le Rapport initial a défini les critères d'évaluation à suivre par l'équipe chargée de l'EEI. Ces critères sont basés sur les définitions adoptées par OE, ce qui permet de comparer les évaluations d'OE et celles de l'EEI. Ces définitions sont reprises au Tableau 3.

Tableau 3: Énoncé des critères d'évaluation

Critères	Définitions extraites du Cadre méthodologique d'évaluation des projets adopté par le FIDA
Impact	Changements intentionnels ou non intentionnels survenus dans la vie des ruraux pauvres – tels qu'ils sont perçus par eux-mêmes ou par leurs partenaires au moment de l'évaluation – et auxquels les interventions du FIDA ont contribué, et durabilité potentielle de ces changements.
Pertinence	Mesure dans laquelle les objectifs du projets répondent i) aux perceptions, par les ruraux pauvres, de leurs besoins, de leur potentiel et de leurs aspirations; ii) au contexte économique, social et de l'action publique; iii) au mandat, au cadre stratégique et aux politiques du FIDA au moment de la conception; iv) aux stratégies régionales du FIDA; v) à la stratégie de pays actuelle, telle qu'elle est formulée par le FIDA dans le COSOP; et vi) à la politique et la stratégie du gouvernement pour réduire la pauvreté.
Efficacité	Mesure dans laquelle les principaux objectifs ont été ou seront atteints.
Efficience	Mesure de l'efficience économique de la conversion des intrants en résultats.
Pérennité	Probabilité du maintien à long terme des avantages d'une intervention de développement.

4.24 On peut reconnaître ces définitions, qui sont une adaptation de celles de l'OCDE/CAD¹⁵⁸. En dehors des modifications apportées pour utiliser une terminologie spécifique au FIDA, la seule différence significative concerne le critère de l'impact. L'OCDE/CAD le définit comme "*Les changements positifs et négatifs résultant, de manière directe ou indirecte, voulue ou involontaire, d'une intervention de développement*". La définition modifiée du FIDA adopte le point de vue des ruraux pauvres. Il ne fait pas de doute que cela répond à la spécificité souhaitée par le FIDA, mais cette approche non conventionnelle contraste avec celle des autres institutions de développement. Il faut bien comprendre la différence entre l'efficacité et l'impact. L'efficacité détermine dans quelle mesure le projet fournit les résultats attendus. Obtenir un impact dépend aussi du changement de comportement des participants et de circonstances non maîtrisées par le projet, comme les fluctuations des prix ou les conditions météorologiques. L'efficacité peut être élevée et l'impact faible, si des facteurs externes empêchent les participants de retirer tous les avantages du projet. Il est même arrivé, certes moins fréquemment, qu'une faible efficacité s'accompagne d'un impact élevé, par exemple lorsque des facteurs non intentionnels renforcent les avantages.

Définitions des valeurs de notation

4.25 Les notes sont des mesures ordinales, ce qui signifie qu'elles peuvent être classées (élevé est mieux que substantiel), mais il n'y a pas d'échelle relative ou absolue. Dire qu'une performance est élevée, avec une note de 4, ne signifie pas qu'elle correspond au double d'une performance modeste, dont la note est 2. Étant donné que ces mesures sont relatives, il est utile de donner des directives aux évaluateurs pour assurer la cohérence des notes. L'EEI a procédé de trois manières:

- pour l'étude sur dossier, les membres de l'équipe ont mené un travail collectif au siège du FIDA et recoupé l'interprétation des notes par le biais de références mutuelles aux projets de l'échantillon. La conception du formulaire exige aussi un bref texte explicatif concernant la valeur des notes et des renvois à des parties spécifiques du texte dans les documents pour aider à formuler la justification;

¹⁵⁸ Voir http://www.oecd.org/document/22/0,2340,fr_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html

- pour l'enquête sur les bénéficiaires (formulaire 4), les évaluateurs devaient travailler individuellement et par l'intermédiaire de la NET; c'est pourquoi le formulaire comportait des indications sur la manière dont les réponses à chaque question devraient être interprétées. Ainsi, la question *"Les actifs du ménage ont-ils changé? 4-élevé; 3-substantiel; 2-modeste; 1-négligeable; 0-pas de changement; 9-changement négatif"* était accompagnée des indications suivantes: *"Un changement élevé dénote l'acquisition d'un nouvel article important; un changement substantiel traduit l'amélioration de la qualité d'un article, par exemple le remplacement d'un article vieux par un plus neuf; un changement modeste dénote des améliorations ou une expansion plus réduites. Un changement négatif se produit lorsqu'un bien s'est détérioré ou est devenu inutilisable au cours de la période considérée"*. De même, la question *"La production de votre exploitation a-t-elle changé au cours de la période considérée? 4-élevé; 3-substantiel; 2-modeste; 1-négligeable; 0-pas de changement; 9-changement négatif"* était accompagnée des indications ci-après: *"Cette question distingue, dans la production de l'exploitation, les cultures et animaux de ferme destinés à la consommation alimentaire et ceux destinés à être vendus sur le marché. Un changement élevé suppose une amélioration de 40% ou plus; substantiel se situe entre 20% et 40%; modeste se situe entre 5% et 20%"*;
- les réponses aux questions de l'enquête sur les bénéficiaires (formulaire 4) constituent en fait une forme d'auto-évaluation. On a noté dans certains pays que de nombreuses réponses étaient optimistes, notamment celles exprimées au début de l'exécution d'un projet. Le recours à la technique de triangulation (décrite plus haut) a permis de modérer ces points de vue par l'interprétation d'autres personnes interrogées. Les notations de synthèse du formulaire 5, décrites ci-dessous, reflètent toutes une évaluation de la diversité des faits observés, et pas seulement les observations d'auto-évaluation;
- pour les notations de synthèse du formulaire 5, l'équipe prévoyait de suivre la méthodologie d'OE. Celle-ci ne définit toutefois pas comment interpréter les valeurs des notes autrement qu'en indiquant qu'une efficacité de 80% ou plus est élevée, de 60 à 80% substantielle, de 30 à 60% modeste, et inférieure à 30% négligeable¹⁵⁹. La manière de calculer les pourcentages n'est pas expliquée. L'équipe a préféré utiliser un processus critique après la rédaction des projets de DTP, décrit dans la section suivante.

Cohérence et comparaisons entre projets et pays

4.26 Il est important, pour la véracité de l'étude, d'avoir la certitude que les notes sont données de manière cohérente entre pays et entre projets. Quatre moyens ont été utilisés pour assurer la cohérence:

- premièrement, six des dix visites dans les pays ont été dirigées ou lancées par un membre de l'équipe ayant effectué l'étude sur dossier et qui par conséquent était déjà familiarisé avec la méthodologie et avait contribué à élaborer les formulaires et les notations;
- deuxièmement, après la soumission des premiers projets des DTP, l'un des membres les plus expérimentés de l'équipe a examiné personnellement tous les projets afin d'en préparer la synthèse. Il a, au cours de ce processus, élaboré pour tous les domaines d'impact du FIDA (en rapport avec le formulaire 4) des notations de synthèse lesquelles ont ensuite été renvoyées à tous les auteurs nationaux, qui devaient les accepter ou les contester – une forme d'examen par les pairs;
- troisièmement, et dans le même temps, les incohérences apparentes dans les notes du formulaire 5 ont été aussi mises en évidence, et l'auteur du DTP a été invité à justifier davantage ou à réviser sa notation;

¹⁵⁹ IFAD 2003 op. cit. par. 24, note de bas de page 6.

- quatrièmement, tous les membres de l'équipe, à l'exception de deux auteurs nationaux, se sont réunis en septembre 2004 au Royaume-Uni pour débattre de certains aspects des observations, référence étant particulièrement faite aux notations et aux éventuels problèmes en suspens.

Annexe 4: Synthèse des documents de travail relatifs aux pays

1. Introduction

1.1 L'annexe 4 propose une synthèse des données recueillies lors des visites de dix pays et de vingt projets que l'équipe de l'EEI a réalisées entre avril et juillet 2004. Cette phase de l'EEI avait pour objet de dépeindre l'impact et les résultats des opérations du FIDA sous l'angle des investissements financés, du dialogue sur les politiques et des stratégies de pays. Elle remplit donc directement l'une des missions assignées par le mandat de l'EEI, qui préconisait d'axer celle-ci «sur l'évaluation de l'impact et de l'efficacité durables des initiatives de développement du FIDA, en particulier des projets appuyés par le FIDA, de la concertation, du travail de promotion, des politiques et de la stratégie du Fonds». L'étude sur dossier réalisée à Rome a mis à jour peu d'informations concernant l'impact; les visites dans les pays sont donc de loin les plus importantes sources de données relatives à l'impact, et la structure du présent rapport reflète cette réalité. Après une description de la méthodologie des visites dans les pays, la deuxième section mesure l'impact global des investissements financés par des prêts du FIDA. Cette analyse se poursuit dans la troisième section, qui propose des informations regroupées par *domaine d'impact*. La quatrième section présente des observations relatives à l'impact obtenu à l'échelle nationale pour les principaux objectifs «catalytiques» poursuivis par le FIDA (programmes de pays, innovation, partage des connaissances, partenariats entre organisations et concertation sur les politiques publiques). La cinquième section présente les constatations de l'EEI relatives à la performance des projets, notamment en termes de pertinence, d'efficacité et d'efficience.

Méthodologie et collecte des données

1.2 Dix pays et vingt projets situés dans les cinq continents ont été sélectionnés par échantillonnage aléatoire à partir de l'ensemble des projets entrés en vigueur entre janvier 1994 et décembre 2003¹⁶⁰. On trouvera la liste exhaustive des projets retenus dans l'échantillon au tableau 14, qui figure à la fin de la présente annexe. Ce tableau présente des informations de base sur chaque projet et indique la nature de l'intervention ainsi que le stade d'exécution atteint. Ce dernier point est important, car dans le cas présent cinq projets étaient en vigueur depuis peu, et cinq autres n'étaient qu'à mi-parcours, or l'état d'avancement du projet a une grande influence sur la capacité de l'équipe d'évaluation à apprécier la probabilité d'obtention d'un impact durable. Dans la présente synthèse, les projets sont désignés par les sigles qui figurent au tableau 14.

1.3 Chaque visite de pays a été dirigée par un consultant international expérimenté. Ces chefs des équipes de pays ont effectué une visite de reconnaissance afin de prendre contact avec les projets de l'échantillon et le correspondant national pour l'évaluation, chargé d'assurer la liaison et de faire les présentations, mais aussi de sélectionner et de recruter les membres de l'équipe nationale d'évaluation responsable de la collecte et de l'analyse des données. Ceux-ci ont été sélectionnés parmi les sociétés et les candidats individuels qui pouvaient se targuer de leur expérience et de leur compétence en matière de collecte de données dans le cadre de projets concernant le développement rural et la pauvreté rurale, mais qui avaient eu peu d'occasions de travailler avec le FIDA. Après cette visite de reconnaissance, les chefs d'équipe de pays ont effectué une ou deux visites supplémentaires afin de compléter l'évaluation.

1.4 Les chefs d'équipe et les équipes nationales d'évaluation ont collaboré à la mise au point des méthodes d'échantillonnage et de visite pour la collecte de données primaires auprès des bénéficiaires, des personnes chargées de l'exécution et des autres sources d'information. Ils ont dressé la liste du personnel chargé de la gestion des projets, des autres organismes d'exécution, et des partenaires à l'échelon local et national (personnes et organisations ayant connaissance du FIDA ou de ses projets,

¹⁶⁰ La méthode d'échantillonnage – échantillon aléatoire stratifié avec probabilité proportionnelle au nombre de projets de chaque région – est décrite à l'annexe 2 du rapport initial.

mais n'exerçant aucune responsabilité directe dans leur exécution). Des réunions avec les représentants des institutions coopérantes chargées de la supervision ont également été organisées.

1.5 Les documents de travail relatifs aux pays exploitent des données qualitatives et quantitatives primaires et secondaires très diverses, parmi lesquelles on peut citer:

- Les enquêtes sur les perceptions des bénéficiaires
- Les entretiens dirigés avec les responsables des projets et les autres personnes participant à leur exécution
- Les entretiens dirigés avec les partenaires à l'échelon local et national et avec les principales sources d'information¹⁶¹
- Les groupes de discussion thématiques avec les bénéficiaires, les responsables, les participants à l'exécution et les partenaires
- Les dossiers relatifs aux projets, les rapports trimestriels et annuels, les informations provenant du suivi
- Les entretiens avec les responsables de la supervision de l'institution coopérante
- Le rapport de supervision, le rapport à mi-parcours, le rapport d'achèvement et le rapport d'évaluation
- Les rapports et études externes.

1.6 Les documents de travail relatifs aux pays (présentés séparément) regroupent les informations relatives à l'impact, aux objectifs et aux modalités d'intervention du FIDA provenant de l'ensemble de ces sources¹⁶². Sur les 20 projets de l'échantillon, six seulement étaient clos lors des visites de l'EEI. Cela signifie que seuls six projets ont pu faire l'objet d'une évaluation ex-post complète, les 14 autres étant toujours en cours d'exécution, dont cinq à un stade précoce. Pour apprécier l'impact, l'efficacité et la durabilité de ces projets, en particulier les plus récents, il a fallu faire preuve d'un grand discernement. Une part essentielle de la formation de ces opinions repose sur la triangulation de données provenant de différentes sources, tant primaires que secondaires, et sur la grande expérience des évaluateurs nationaux et internationaux qui ont participé à l'étude. En dépit de ces difficultés, l'EEI est convaincue de la qualité et de l'homogénéité des appréciations formulées dans les rapports sur les pays ainsi que dans la présente synthèse.

1.7 La démarche adoptée tout au long de cette synthèse est calquée sur la procédure d'évaluation en vigueur au FIDA. Les notes présentées dans le texte sont calculées à partir d'une échelle ordinale à quatre points: élevé (4), substantiel (3), modeste (2), et négligeable (1). La mesure de tendance centrale utilisée est le mode (la note la plus fréquente). Lorsqu'on obtient deux modes (c'est-à-dire que deux notes ont la même fréquence d'attribution), le principe adopté par OE, qui consiste à assimiler la note la plus élevée à la moyenne, a également été utilisé dans cette synthèse (voir le RARI 2003, annexe V, paragraphe 7). Ce procédé pourrait être considéré comme une façon de présenter les choses sous un jour favorable, mais cette convention a été respectée ici en raison de son utilisation dans les RARI. L'impact est évalué par "domaines" qui suivent de près le cadre méthodologique d'évaluation des projets élaboré par OE. La durabilité est traitée à part, de même que l'innovation et le partenariat, qui sont appréciés en tant qu'éléments concourant à l'obtention d'un impact, autrement dit en tant que moyens permettant de parvenir à une fin. Contrairement à la méthodologie retenue par OE, l'innovation/la reproductibilité et la transposition à plus grande échelle ne sont pas traitées ici comme des domaines d'impact distincts.

¹⁶¹ Les projets de formulaires de collecte de données auprès des bénéficiaires, des responsables des projets et des partenaires sont présentés à l'annexe 4 du rapport initial. Ces formulaires ont ensuite été améliorés et testés avant les visites dans les pays, mais les versions définitives utilisées sont très proches des versions initiales en question, tant par le contenu que sous l'angle de l'approche utilisée.

¹⁶² Il importe de noter que les documents de travail relatifs aux pays ne constituent en aucun cas une évaluation exhaustive des programmes de pays, mais seulement des évaluations des deux projets retenus par pays. Cela étant, ils prennent en compte les aspects les plus généraux de ces programmes, notamment les partenariats entre organisations, l'utilisation des dons, l'influence sur les politiques, etc.

Encadré 1: Le contexte national

Le FIDA travaille dans des contextes nationaux très différents, dont certains sont difficiles, et l'échantillon de l'EEI recouvre un certain nombre de ces différents contextes. Le tableau 1 classe les pays en fonction de leur position dans la dernière échelle d'évaluation EPIN de l'IDA. Sur les huit pays figurant dans ce classement, six appartiennent au groupe de tête. Au moins cinq des pays de l'échantillon ne sont pas en bonne voie pour atteindre les OMD. Ils sont tous situés en Afrique subsaharienne, à l'exception du Pakistan. Par ailleurs, le Mozambique est sorti récemment d'une longue période de conflit, et le Pakistan est confronté à des risques importants sur le plan de la sécurité en raison de sa position géopolitique. Deux des pays de l'échantillon, l'Égypte et le Pérou, sont des pays à revenu intermédiaire. L'échantillon est trop restreint pour tester la corrélation statistique entre ces caractéristiques et l'impact et l'efficacité des projets, mais elles sont bien entendu importantes pour appréhender les difficultés qui font obstacle à l'obtention d'un impact durable sur la pauvreté.

Tableau 1: Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN), 2003

Pays de l'échantillon de l'EEI	
Premier quintile	Arménie, République-Unie de Tanzanie
Deuxième quintile	Bangladesh, Bolivie, Burkina Faso, Pakistan
Troisième quintile	Mozambique
Quatrième quintile	Guinée
Cinquième quintile	-

Note: L'EPIN n'évalue ni l'Égypte ni le Pérou.

2. Impact sur la pauvreté rurale

2.1 Cette section récapitule les informations relatives à l'impact des investissements du FIDA présentées dans les dix documents de travail relatifs aux pays. Sauf mention contraire, l'impact est apprécié selon les principes fixés dans le Cadre méthodologique de l'évaluation ainsi que dans le RARI élaborés par OE; il s'agit donc d'apprécier à la fois la couverture du projet, l'ampleur du changement obtenu grâce au projet et la durabilité de ce changement¹⁶³.

2.2 Globalement, il ressort des documents de travail relatifs aux pays que l'impact est variable: **quelques projets obtiennent de bons résultats, qui tranchent sur la modestie de l'impact constaté pour la plupart des domaines** (tableau 2). Les deux opérations qui ont obtenu une note élevée dans le cadre de l'EEI sont les projets Marenass et Corredor, l'un et l'autre réalisés au Pérou. Ces **projets performants** ont en commun les caractéristiques suivantes¹⁶⁴:

- *Un contenu riche en innovations, avec un financement public limité à l'AT* et aucun investissement sur les fonds du projet. Une approche fortement axée sur la demande permet aux groupes de décider ce qu'ils veulent faire de l'AT, ce qui se traduit par une proportion surprenante des ressources familiales investie dans les activités soutenues par l'AT du projet.
- *Une conception et une gestion du projet qui se sont parfois pliées aux demandes des communautés.* Dans le projet Marenass, le programme de conservation initialement prévu a été soumis au vote des intéressés qui en ont réduit la priorité, mais la direction du projet et le CPP ont

¹⁶³ Le Rapport annuel sur les résultats et l'impact présenté par OE pour l'année 2003 (RARI 2003) explique que la note d'impact «combine l'appréciation de plusieurs éléments: l'ampleur du changement, la contribution du projet à ce changement, l'étendue du changement (par exemple le nombre de ménages concernés), et la durabilité probable de ce changement». Au même paragraphe, il est précisé que «ces appréciations reposent plus souvent sur l'opinion éclairée des évaluateurs que sur des mesures empiriques». Ces remarques sont également valables pour le présent rapport, bien que l'EEI ait pu obtenir un éventail d'informations plus large, provenant notamment de sources primaires, que celui auquel OE a accès pour réaliser les évaluations intermédiaires ou les évaluations du programme de pays.

¹⁶⁴ D'après le document de travail de l'EEI relatif au Pérou.

estimé qu'une totale autonomie de décision pouvait produire d'immenses avantages, et qu'il fallait donc la respecter.

- *L'adaptation de la conception, afin d'atteindre les groupes les plus pauvres*: au départ, les plans d'action du projet Corredor privilégiaient les paysans instruits et les candidats à la création d'entreprises dans les villes, mais une formule simplifiée (dite profil d'action) a été adoptée pour permettre la participation d'autres groupes de la communauté.
- *Le rôle moteur* du CPP, du groupe stable de consultants dont celui-ci s'est entouré et de collaborateurs au sein des ministères et des centres de recherche en sciences sociales du Pérou. Le soutien attentif du CPP, qui réside sur place, durant l'exécution des projets, mérite d'être noté.

On peut citer, parmi les résultats obtenus sur le plan de l'impact:

- L'amélioration de la sécurité alimentaire directement imputable au projet, moins en ce qui concerne les aliments de base comme les céréales ou les pommes de terre que s'agissant des fruits et légumes et des sources de protéines comme la viande ou lait par exemple.
- Un effet spectaculaire sur la confiance des bénéficiaires en leur propre valeur, puisque les communautés et des groupements ont été mis à même non seulement de mener à bien leurs activités et d'en planifier de nouvelles, mais aussi de pousser les pouvoirs publics et l'administration à les aider à défendre et promouvoir leurs intérêts propres.

Tableau 2: Synthèse de l'impact des investissements¹⁶⁵

	Élevé	Substantiel	Modeste	Négligeable	n
Impact global sur la pauvreté ¹⁶⁶	11%	44%	44%	-	18
Impact sur le revenu	6%	47%	47%	-	17
Impact sur les femmes	22%	22%	33%	22%	18
Production agricole et sécurité alimentaire	24%	24%	53%	-	17
Biens matériels - infrastructures routières et irrigation	7%	36%	57%	-	14
Services financiers	20%	7%	73%	-	15
Infrastructure et services sociaux - éducation et formation professionnelle	25%	42%	17%	17%	12
Infrastructure et services sociaux - santé et eau potable	10%	50%	40%	-	10
Environnement et ressources collectives	33%	11%	33%	22%	9
Capital social et autonomisation	17%	6%	78%	-	18
Politiques, institutions et cadre réglementaire	-	28%	6%	67%	18
Développement du secteur privé	29%	29%	29%	12%	17

Sources: Notations du formulaire 5: enquêtes EEI.

2.3 On a estimé, pour l'ensemble de l'échantillon, que 55 pour cent des projets avaient eu ou devraient avoir un impact satisfaisant sur la pauvreté (élevé/substantiel) tandis que 44 pour cent d'entre eux auraient des résultats inférieurs aux attentes. Ces chiffres recouvrent des performances extrêmement diverses, mais on notera qu'ils sont très proches de ceux présentés dans les RARI pour 2002 et 2003, où l'impact sur la pauvreté était jugé *élevé* ou *substantiel* pour 50 pour cent des projets et *modeste* pour les autres. Encore plus révélateur, toutefois, est le fait que 50 pour cent des projets achevés de l'échantillon, pour lesquels une évaluation complète de l'impact *ex post* est possible, ont été considérés comme n'ayant pas eu un impact satisfaisant sur la pauvreté.

¹⁶⁵ Les domaines utilisés ici constituent une version développée des six domaines d'impact définis par OE. La ou les valeurs modales apparaissent en grisé. La taille de l'échantillon (n) varie parce que certains projets n'ont pas été notés lorsqu'ils étaient à un stade précoce d'exécution ou lorsqu'il a été jugé inopportun, compte tenu de leurs objectifs, d'évaluer tel ou tel domaine d'impact (santé, éducation, etc.).

¹⁶⁶ Il s'agit de l'impact *probable* sur la pauvreté, qui prend en compte à la fois le nombre total de bénéficiaires et l'ampleur des avantages obtenus.

Encadré 2: À quoi ressemble un impact "modeste" sur la pauvreté?

Au Burkina Faso, le PDRSO avait pour objectif de lutter contre la tendance à l'appauvrissement et à la dégradation des ressources naturelles, mais il a eu un impact décevant et l'engagement des bénéficiaires a été limité. Les activités d'alphabétisation sont appréciées, et des progrès ont été réalisés sur le plan de l'hygiène. De surcroît, l'une des interventions du projet les plus fréquemment saluées, la formation à la construction de composteurs, a aussi apporté une contribution positive à la production (mais dans certains types d'exploitations seulement, et surtout pour les hommes). En revanche, dans tous les autres domaines, les retombées du projet sont modestes, voire nulles. Le crédit rural est pour l'essentiel un échec, avec très peu d'avantages pour les bénéficiaires et beaucoup d'effets pervers. L'équipe d'évaluation a constaté un sentiment général d'insatisfaction et a recueilli de nombreux témoignages faisant état de promesses non tenues.

En Bolivie, le PRODESIB visait à encourager le développement durable et autonome des communautés indigènes du Beni par des mesures de renforcement des capacités sur le plan local. Globalement, le projet a donné plus de poids aux organisations indigènes dans le processus de réforme agraire. Les changements ont surtout profité aux étudiants boursiers, qui ont vu leurs perspectives de revenu s'améliorer grâce à la formation. De manière générale, toutefois, les résultats du programme d'attribution de titres fonciers et de formation sont modestes: 49 pour cent des bénéficiaires ont déclaré que leur revenu familial avait légèrement augmenté, tandis que 39 pour cent ne faisaient état d'aucun changement. Sur le plan alimentaire, les résultats apparaissent également modestes, 51 pour cent des bénéficiaires du PRODESIB mentionnant de légères améliorations, et 33 pour cent n'en signalant aucune. Enfin, concrètement, la délivrance de titres fonciers n'a guère accru l'accès des familles aux ressources forestières ni leur utilisation de ces ressources – le projet tendant à renforcer les relations communautaires plutôt qu'à remédier aux problèmes inhérents au système existant.

3. Domaines d'impact

Revenu et patrimoine des ménages

3.1 En ce qui concerne le revenu, l'impact est jugé «élevé» pour 6 pour cent des projets, «modeste» pour 47 pour cent, et «substantiel» pour les 47 pour cent restants. Il faut ajouter que, selon les bénéficiaires, **les projets ont généralement eu un impact modéré sur le patrimoine ou le revenu.** les changements les plus sensibles concernent la consommation alimentaire et les revenus commerciaux, avec des améliorations signalées par 50 à 75 pour cent des personnes interrogées. L'évolution des revenus salariaux est nettement moins sensible, tout comme celle des avantages en termes d'économies de temps (se référer au tableau 3).

Tableau 3: Effets des projets du FIDA sur le revenu des bénéficiaires

Effet sur:	Amélioration substantielle	Amélioration modérée	Pas de changement notable	Détérioration/ aggravation	Autre	Totaux	
	%	%				%	%
La consommation alimentaire	15	50	28	5	0	100	1329
Les revenus commerciaux	13	46	35	5	0	100	1313
L'emploi salarié	9	39	46	4	2	100	1176
Les économies de temps	11	27	39	15	7	100	1213

Source: Données tirées des enquêtes auprès des bénéficiaires (formulaire 4).

3.2 L'impact restreint des projets sur les revenus résulte en partie de leur couverture limitée et d'un excès d'optimisme quant à leurs effets indirects sur l'emploi. Au Burkina Faso, les interventions du projet d'appui aux microentreprises rurales (PAMER) ont eu plus de succès, du point de vue de l'augmentation et de la stabilisation des revenus, que celles du projet intégré PDRSO. Dans le cadre

du PAMER, la majorité (68 pour cent) des personnes interrogées font état d'une augmentation importante ou substantielle de leurs revenus commerciaux, tandis que tous les groupes sociaux indiquent une amélioration de l'accès aux services financiers. Soixante-dix-huit pour cent des personnes interrogées mentionnent une stabilisation de leurs revenus. En revanche, l'immense majorité des personnes interrogées ne signale aucun changement sur le plan du revenu salarié, du patrimoine, des économies de temps, de la pratique de cultures commerciales, ou des revenus tirés de l'élevage. En Bolivie, le programme d'attribution de titres fonciers et de formation PRODESIB se contente de résultats modestes du point de vue de l'augmentation du revenu familial – 39 pour cent des personnes interrogées déclarant que leur revenu n'a pas évolué. La catégorie de population qui a bénéficié de l'amélioration la plus nette est celle des étudiants boursiers, qui ont vu leurs perspectives de revenu s'améliorer grâce à la formation. Pour le projet PROSAT, la moitié des bénéficiaires interrogés ne note aucune évolution de leur revenu imputable à leur participation au projet, alors que 70 pour cent d'entre eux avaient espéré une amélioration. Au Mozambique, l'impact des deux projets sur le revenu est perçu comme généralement modéré. Dans le cas du NAFP, cela s'explique peut-être par le faible impact sur l'emploi, mais les prévisions pour l'avenir sont plus optimistes. Dans le cas du PAMA, les paysans sont désormais en mesure, grâce à une meilleure information, de vendre leurs produits à des prix rémunérateurs, mais leur revenu n'a pas changé de manière significative parce qu'il n'y a pas eu d'augmentation de la production ni de la concurrence entre négociants.

3.3 Dans certains cas, l'augmentation des revenus s'est traduite par une amélioration du patrimoine des ménages. Les deux projets retenus au Pérou en offrent un exemple remarquable. l'un des principaux résultats du projet Marenass a été l'augmentation du nombre et de la valeur des biens domestiques et agricoles, entièrement autofinancés (grâce à l'effet stimulant des concours et des prix). Le projet Corredor a également exercé un effet de levier substantiel sur les investissements familiaux, en attribuant des contrats d'assistance technique aux vainqueurs des concours. Au Bangladesh, tous les types de bénéficiaires du SSWRDSP font état d'améliorations dans les matériaux et la construction de leur maison, la plupart d'entre eux ayant remplacé le toit de paille par un toit de tôle. En Guinée, dans le cadre du PD-PEF, les conditions de vie se sont améliorées, et l'augmentation des revenus, même temporaire, y a contribué, les gains étant souvent investis dans des améliorations durables du logement.

3.4 Dans tous les autres cas, l'impact paraît moins visible, ce qui traduit dans une certaine mesure un impact moins important sur le revenu. En Arménie, les bénéficiaires des projets NWASP et ASP ont noté des améliorations sur les plans des revenus et de la sécurité alimentaire, avec néanmoins peu de différence tangible du point de vue du patrimoine des ménages. Au Mozambique, l'impact du NAFP sur les biens des ménages n'a été sensible que pour le petit nombre d'individus qui a le plus tiré parti du projet.

Production et productivité agricoles et sécurité alimentaire

3.5 Les interventions portant sur la recherche, la vulgarisation et les organisations, souvent appuyées par des activités de crédit ou d'irrigation, et visant à accroître la production des cultures, du jardin potager, de l'élevage ou de la pêche, en vue de la consommation ou de la commercialisation, sont depuis toujours au cœur des investissements du FIDA. L'échantillon fait apparaître ici des différences considérables, 48 pour cent des projets atteignant un niveau élevé ou substantiel et 53 pour cent un niveau modeste (les autres projets n'ont pas été évalués). Plusieurs projets ont conduit à une augmentation de la production: au Pérou, le projet Marenass a conduit à une expansion de la culture en terrasses et de l'horticulture, accompagnée d'un accroissement considérable du recours à des méthodes biologiques de culture et de conduite des élevages. En Bolivie (PROSAT), une approche analogue d'assistance technique axée sur la demande s'est traduite par des améliorations particulièrement bienvenues de la sécurité alimentaire, des revenus et de la production végétale et animale. Au Mozambique, le NAFP a eu des effets positifs sur la production des petits artisans pêcheurs et sur le fonctionnement des marchés, ce qui constitue un facteur d'accroissement des revenus. Au Bangladesh, la production et l'utilisation des terres ont augmenté dans tous les sous-projets du SSWRDSP visités, grâce à l'amélioration des moyens de lutte contre les inondations et des

périmètres de drainage et d'irrigation, ainsi qu'à l'introduction de nouvelles variétés à haut rendement et de cultures de grande valeur. Dans le cadre du projet AqDP, les membres des groupes des pêches lacustres et des groupes d'aquaculture en étang mentionnent une augmentation des pêches, qui a plus d'effet sur les ventes que sur la consommation familiale (même si un tiers d'entre eux déclarent que le projet ne s'est traduit par aucun bénéfice direct). Les bénéficiaires sont 80 pour cent à déclarer qu'ils se nourrissent au moins un peu mieux grâce au développement de la pêche et de l'aquaculture en étang dans le cadre du projet.

3.6 L'impact le plus important dans le domaine de la production alimentaire a trait à la production destinée à la *consommation familiale*, l'ampleur du changement étant plus modeste pour les cultures commerciales et l'élevage. Le tableau 4 montre que plus de la moitié des bénéficiaires interrogés (52 pour cent) ont observé, grâce au projet, un accroissement élevé ou substantiel de la production agricole destinée à la consommation familiale imputable au projet. Pour les cultures commerciales et l'élevage, les résultats sont plus modestes – près des deux tiers des personnes interrogées qualifiant de modestes, négligeables ou nuls les changements dans ces domaines de production.

Tableau 4: Points de vue des bénéficiaires quant aux effets des projets sur la production

Effet sur:	élevé ou substantiel %	modeste ou négligeable %	pas de changement/autre %	Totaux	
				%	n
Les cultures vivrières	52	26	22	100	1314
Les cultures commerciales	37	20	42	100	1286
Le bétail destiné à la consommation	38	27	35	100	1259
Le bétail destiné à la commercialisation	33	27	39	100	1202

Source: Données tirées des enquêtes auprès des bénéficiaires (formulaire 4).

3.7 Il existe aussi quelques projets d'une remarquable médiocrité, dont l'impact est à peu près inexistant. Au Burkina Faso, la majorité des personnes interrogées dans le cadre du PDRSO font état de changements nuls (ou insignifiants) dans les domaines des cultures commerciales, de l'élevage destiné à la commercialisation, des revenus salariaux ou des économies de temps. En Guinée, l'augmentation des rendements et la diversification des cultures qui auraient pu découler du PD-PEF ont été compromises par la restitution à leurs propriétaires des terres cédées à bail.

Infrastructure matérielle

3.8 Les équipements d'intérêt général – routes, réseaux d'irrigation et autres infrastructures hydrauliques – sont parmi les principaux investissements réalisés par le FIDA. Outre les infrastructures proprement dites, sont habituellement financés les coûts de personnel et d'exploitation associés à l'organisation du fonctionnement et de la maintenance ainsi que des groupements d'irrigants. Sur les 20 projets inclus dans l'échantillon, 14 comportent des investissements routiers et/ou hydrauliques, et leur impact dans ce domaine est jugé dans l'ensemble modeste. Un seul de ces 14 projets, le Marenass (Pérou), a visiblement obtenu un impact important, tandis que deux autres (PDRSO au Burkina Faso et PD-PEF en Guinée) apparaissent particulièrement médiocres. Quatre autres projets illustrent parfaitement les difficultés rencontrées à divers égards – exécution, technique, gestion et pérennité – par les interventions concernant l'irrigation: PF-ACP (Pakistan), NWASP et ASP (Arménie) et WNRDP (Égypte). Ils illustrent aussi les avantages substantiels qu'en retirent les ménages agricoles qui disposent ainsi, pour leur terre, d'un approvisionnement fiable en eau.

3.9 Le projet Marenass n'est pas un investissement d'infrastructure typique financé par le secteur public. En fait, ses petits ouvrages d'irrigation au niveau des exploitations résultent d'une approche associant une offre d'assistance technique *induite par la demande* et l'organisation de concours au sein de la communauté – ce qui exerce un fort effet de levier sur les investissements des ménages. Il n'est pas exempt de points faibles, comme le montre une étude récente qui pointe les déficiences de certains

périmètres d'irrigation, mais dans l'ensemble la popularité et les avantages de l'irrigation, sa pérennité, et le fait que les travaux aient été entièrement financés par les intéressés contribuent à en faire un projet à impact élevé, en dépit d'un contexte difficile. La conception novatrice de cette intervention a permis de faire de l'irrigation un bien privé au lieu d'un bien public difficile à fournir¹⁶⁷.

3.10 En termes d'investissements routiers, les deux projets réalisés au Mozambique (NAFP et PAMA) ont eu un impact positif, les points de débarquement du poisson étant désormais reliés aux centres de consommation du district et de la province. De même, dans le cadre du projet AqDP (Bangladesh), les routes construites à l'appui des autres activités sont très appréciées par les communautés desservies. En fait, les membres des groupes des pêches lacustres ont largement bénéficié d'un meilleur accès aux plans d'eau, mais il est à noter qu'un tiers des membres du groupe de développement communautaire (principalement des femmes pauvres) n'ayant pas de rapport avec la pêche ont indiqué ne plus avoir accès aux plans d'eau. En Guinée, dans le cadre du projet PD-PAPE, l'emprunteur a décidé unilatéralement de modifier la conception du projet en doublant le kilométrage de routes construit. Les personnes qui ont bénéficié de cette décision, particulièrement les femmes, sont très enthousiastes, bien que le tracé du prolongement de la route, qui traverse une région peu peuplée, soit loin d'être optimal en termes de population desservie. En République-Unie de Tanzanie, les coûts unitaires ont été nettement sous-estimés au moment de la conception du AMSDP, ce qui se traduira probablement par une réduction du kilométrage de routes qui seront construites dans le cadre d'un cofinancement.

3.11 De son côté, le programme de développement routier du PDRSO (Burkina Faso) a souffert d'une mauvaise coordination de la communauté et de la lenteur de l'exécution et des paiements, le tout dans le contexte d'un projet en situation d'échec qui a exigé une profonde restructuration. En Guinée, le PD-PEF a donné des résultats concrets médiocres: peu d'infrastructures ont été réalisées et de nombreux périmètres sont mal conçus, inachevés, envasés et non entretenus. L'organisation des groupes de gestion chargés des projets d'infrastructure était insuffisante et ceux-ci n'ont pas duré.

Services financiers

3.12 Le rapport de l'analyse sur dossier de l'EEI s'est félicité du travail récemment accompli par le FIDA pour mettre au point une politique modèle d'investissement dans les services financiers ruraux, de sa participation constructive au processus d'évaluation concertée mené par les donateurs en 2003, et de la publication de "*Decision Tools*" (Outils de décision), destinée à appuyer la mise en œuvre des activités sur le terrain. Cependant, les études dans les pays montrent que, en dépit de ces avancées, les opérations sur le terrain n'évoluent que lentement. Ainsi, sur les 15 projets encourageant divers types de financement rural, quatre seulement réussissent à améliorer nettement, voire très nettement l'accès à des produits de crédit adaptés aux ruraux pauvres. L'impact des autres projets est modeste, voire même très modeste dans un grand nombre de cas.

3.13 **Il existe quelques exemples remarquables de bonne performance dans le secteur des services financiers ruraux.** Dans les deux projets de l'échantillon réalisés en Arménie, NWASP et ASP, le FIDA a soutenu le développement de la BCAA, qui est désormais, après quelques problèmes de démarrage, à la fois la troisième banque du pays (et la seule coopérative) et la principale institution de prêt aux zones rurales – alors que le secteur bancaire privilégiait auparavant les opérations à faible risque et rendement élevé auprès de la clientèle résidant dans la ville principale. Toujours dans le cadre du projet ASP, la population rurale peut continuer à bénéficier de services financiers par l'intermédiaire de la fondation Aniv – dont la clientèle principale se compose de petites entreprises rurales, alors que la plupart des autres organisations se consacrent aux entreprises de taille moyenne. Au Pérou, les fonds tournants autogérés par des groupes de femmes constitués dans le cadre du projet Marenass progressent régulièrement, grâce à un taux de remboursement proche de 100 pour cent, et

¹⁶⁷ Les méthodes qui associent assistance technique et concours au sein des communautés, à l'image de ce qui a été fait ici, offrent un exemple réussi, dans un contexte très pauvre, du type d'investissement financé par des fonds publics, pris en charge par le secteur privé et induit par le choix des consommateurs qui fait actuellement l'objet d'expériences dans de nombreux pays en matière de services d'intérêt collectif.

parce que les femmes ont découvert par elles-mêmes que les taux d'intérêt élevés favorisent la pérennité de l'offre de crédits aux pauvres et non l'inverse. Les perspectives sont également favorables dans le cas du RFSP (République-Unie de Tanzanie), bien qu'il soit encore trop tôt pour en évaluer l'impact. Le programme est avantagé par le fait qu'il est axé sur un seul secteur et géré avec compétence, encore que les initiatives actuelles visant à accroître le nombre de coopératives de crédit participantes et le nombre de leurs membres risquent de compromettre le développement d'une gouvernance et d'une gestion financière suffisamment compétentes pour leur permettre de proposer des crédits bancaires aux particuliers.

3.14 En revanche, les autres interventions de l'échantillon portant sur le crédit ne parviennent pas, à un ou plusieurs titres, aux résultats attendus. Les taux de recouvrement et la pérennité des activités sont médiocres, les dirigeants des groupes ont dominé l'accès aux fonds et leur gestion, les besoins du projet ont parfois été en contradiction avec les exigences des banques, et la faible efficacité a conduit à remanier complètement la conception d'un projet. Dans le cadre du NAFP (Mozambique) par exemple, les services financiers ont eu dans l'ensemble un impact limité, ayant pâti du ciblage, essentiellement axé sur les propriétaires de bateaux (la minorité riche), et de deux problèmes cruciaux: i) la lourdeur des procédures d'enregistrement et ii) l'insuffisance de la formation au crédit. De manière générale, la majorité des projets composant l'échantillon présentent les défauts habituels des programmes de crédit et leur impact est globalement modeste en termes d'accès durable au crédit. La rigueur et le professionnalisme indispensables à la mise en œuvre de la nouvelle politique du FIDA en matière de finance rurale ne sont pas encore de règle.

3.15 En 2003, comme l'année précédente, le RARI a fait état de résultats contrastés dans le domaine du financement rural (paragraphe 37). Il contient trois observations générales:

- les mutuelles d'épargne et de crédit constituées au sein des communautés de base ont souvent mieux réussi que les programmes de crédit officiels et subventionnés;
- les taux de remboursement des petits prêts à court terme sans affectation précise consentis à des membres de groupes de femmes sont en général très élevés. Ils sont beaucoup plus bas pour les prêts à plus longue échéance accordés à des exploitants agricoles individuels pour financer un investissement précis;
- la nécessité d'assurer la pérennité institutionnelle et financière des services a souvent été négligée lors du lancement des programmes de crédit, et de toute façon, elle demeure problématique dans un certain nombre de cas.

Encadré 3: Impact sur la santé et l'éducation

Bien que les investissements dans le domaine de la santé ne constituent pas un élément majeur des projets soutenus par le FIDA, la moitié des projets de l'échantillon financent notamment des équipements de santé et/ou d'approvisionnement en eau de boisson. Au Burkina Faso, les deux projets se sont traduits par des améliorations de la situation sanitaire globale, le PRDSO obtenant des résultats légèrement meilleurs sur le plan des progrès dans la vaccination et le suivi pré et postnatal. Dans le cas du NAFP (Mozambique), les aspects sociaux du programme (essentiellement l'amélioration de l'approvisionnement en eau, et dans une moindre mesure la santé et l'éducation) ont été plus profitables à l'ensemble de la population. En revanche, en Égypte, les résultats obtenus sur le plan de la santé sont plus contrastés, puisque le suivi pré et postnatal et la vaccination obtiennent des notes relativement élevées pour le projet EDNASP, tandis que les personnes interrogées ne font état d'aucun progrès ou presque dans le cadre du WNRDP – par ailleurs, d'autres aspects sanitaires ont obtenu de moins bons résultats.

Les investissements dans l'approvisionnement en eau de boisson sont très appréciés et relativement durables, et ils obtiennent un impact élevé, même dans le cas de projets peu performants; ces résultats sont souvent obtenus grâce à des méthodes d'investissement faisant appel à la sélection par les communautés des aménagements à réaliser. Dans le projet EDNASP (Égypte), l'accès à l'eau potable, comprenant notamment des installations de pompage et de traitement, a obtenu un franc succès. En Arménie, dans le cadre du NWASP, la remise à neuf des conduites d'eau constitue une réalisation appréciable, dont les chances de durer semblent bonnes. En Guinée (malgré les défaillances d'autres éléments du projet), les forages réalisés dans le cadre du PD-PEF ont dans l'ensemble bien réussi, et

sont très appréciés, en particulier des femmes. De même, toujours en Guinée, les lacunes de la composante du PD-PAPE concernant l'eau de boisson ne l'ont pas empêchée de rencontrer un grand succès.

Tout comme la santé, l'éducation ne figure pas parmi les priorités d'investissement du FIDA, mais certains progrès ont malgré tout été accomplis. Douze des projets de l'échantillon ont permis de remettre en état des écoles ou d'engager des actions d'alphabétisation dans un cadre extrascolaire et d'acquisition d'autres compétences non agricoles et, dans ce domaine, les projets ont obtenu un impact jugé élevé pour trois d'entre eux, substantiel dans cinq cas, modeste dans deux cas et négligeable dans les deux derniers cas. Le projet Corredor (au Pérou) est un bon exemple d'intervention particulièrement innovante; l'impact de l'AT sur les compétences et les connaissances a été jugé très élevé, 55 pour cent des personnes interrogées faisant état de progrès substantiels. Au Pérou toujours, les méthodes employées dans le cadre du projet Marenass ont permis non seulement d'améliorer les compétences des villageois, mais aussi de créer un corps d'environ 4600 *yachachics* formés dans un grand nombre de filières et de compétences différentes, qui pourront continuer à exercer comme formateurs dans un cadre extrascolaire. Au Burkina Faso, 86 pour cent des personnes interrogées dans le cadre du PDRSO font état de progrès dans le domaine de l'alphabétisation des adultes, tandis que dans le PAMER, qui concerne le développement de microentreprises rurales, 77 pour cent d'entre elles déclarent que leurs compétences se sont améliorées. De même, dans le cadre du projet PROSAT (Bolivie), les bénéficiaires estiment que le niveau de leurs compétences s'est accru de manière spectaculaire.

En Égypte, l'impact dans le domaine de l'éducation est analogue pour les deux projets (EDNASP et WNRDP), les personnes interrogées faisant état d'une amélioration modeste à substantielle des possibilités de scolarisation primaire, ce qui n'est pas le cas dans l'enseignement secondaire et professionnel. Dans le cadre du PD-PEF (Guinée), des cours d'alphabétisation ont été organisés, mais le suivi, l'efficacité et l'impact sont très faibles. Dans le cas du PAMA (Mozambique), l'alphabétisation des adultes a été ajoutée après coup aux activités de formation visant à améliorer le fonctionnement des marchés, alors que la conception était déjà terminée.

Environnement et ressources collectives

3.16 Neuf des vingt projets de l'échantillon visaient à préserver l'environnement et à encourager l'utilisation durable des ressources naturelles. Ils ont eu un impact jugé élevé pour trois d'entre eux, substantiel dans un cas, modeste dans trois cas et négligeable pour les deux autres. En Égypte, le projet EDNASP a obtenu un impact considérable, avec la création de 32 sites de surveillance de l'environnement et d'un village écologique modèle «propre et vert», quelques plantations d'arbres et des activités de formation au recyclage, à l'hygiène animale, aux pesticides et à la lutte contre les rongeurs. Dans le cas du projet WNRDP, la grande majorité des bénéficiaires ont indiqué que le projet avait un impact favorable sur le plan de l'accès aux ressources naturelles. Ce projet, comme celui qui vient d'être évoqué, concerne la formation à l'utilisation des pesticides et la promotion des méthodes biologiques; l'introduction de nouvelles cultures est précédée d'études d'impact sur l'environnement et d'analyses de la composition des sols. Au Mozambique, les réformes de la réglementation adoptées dans le cadre du projet NAFP afin d'améliorer le caractère durable de la pêche en mer devraient à terme se traduire par un impact favorable sur l'environnement.

3.17 **Pour chaque projet performant, on en trouve plusieurs dont l'impact est médiocre.** En Guinée, les deux projets retenus avaient des objectifs environnementaux, mais leurs résultats sont minimes, malgré de nombreuses préoccupations concernant la réduction des périodes de jachère, l'exploitation intensive des forêts, les cultures sur brûlis et l'impact environnemental des constructions routières à grande échelle du PD-PAPE, dont la conception n'avait prévu ni analyse environnementale, ni mesures d'atténuation pour compenser les effets de la construction de routes traversant des zones fragiles. Au Pakistan, dans le cadre du PF-ACP, la conception de la zone de desserte (sur laquelle le FIDA n'avait aucune influence) n'a pas favorisé une culture du riz économe en eau; or, dans cette zone fragile, l'engorgement et la salinité commencent déjà à se manifester, et il sera très difficile d'y remédier après coup. Le projet de soutien aux villages de la zone de Mansehra, qui avait précédé le BADP, avait déjà réalisé peu de ses objectifs en matière d'environnement.

3.18 Peu de projets ont sérieusement tenté de s'attaquer aux nombreux défis et aux contradictions que représentent le développement agricole, la préservation de l'environnement et l'émancipation des communautés, à une exception qui mérite qu'on s'y arrête, celle du projet Marenass, réalisé au Pérou (encadré 4).

Encadré 4: Relever les défis d'une gestion des ressources naturelles axée sur la demande

Un an après son démarrage, la direction a jugé difficile de mettre en œuvre un projet à la finalité et aux méthodes apparemment contradictoires (il s'agissait d'introduire des modes de gestion des ressources plus satisfaisantes tout en laissant pleinement l'initiative aux communautés afin qu'elles fassent valoir leurs priorités). Dans une note adressée à la Division Amérique latine et Caraïbes, l'un des Administrateurs du FIDA expose clairement le problème: «*en d'autres termes, comment inciter les communautés à vouloir ce qu'il serait souhaitable qu'elles veuillent pour ne pas aller à l'encontre de ces stratégies répondant à des intérêts supérieurs, sans pour autant déroger aux principes d'une prise de décisions partant de la base*». En 2000, deux ans après l'entrée en vigueur du projet Marenass, ces craintes ont été mises de côté puisque la direction du projet, avec le soutien du CPP du FIDA, a privilégié l'objectif global de *réponse à la demande*, et a soumis les décisions concernant la gestion des ressources au suffrage des communautés.

Sur de nombreux plans, le projet Marenass a porté ses fruits. Il a par exemple obtenu un résultat remarquable en ce qui concerne le nombre et la valeur des biens domestiques et agricoles autofinancés. Dans certains cas, les concours ont eu un effet de levier exceptionnel, et les communautés continuent à investir dans des aménagements favorables à la conservation des ressources précédemment utilisés pour les parcelles familiales: terrasses, techniques perfectionnées de dérivation des eaux pour l'irrigation, rotation des troupeaux, enclos, etc.

Le revers de la médaille est que les communautés bénéficiaires du projet ne sont pas aussi actives que prévu en termes de travail collectif dans les pâturages d'altitude (qui sont très dégradés). Une étude récente montre que l'état de ces pâturages est globalement «mauvais» ou «très mauvais». Toutes les tentatives pour améliorer la situation en procédant à des réensemencements resteront vaines tant que les problèmes institutionnels ne seront pas réglés et que les communautés laisseront leur cheptel pâturer sur ces terres. Il n'est pas certain que cette reformulation des objectifs soit en partie responsable de ce piètre résultat, mais il n'est pas non plus certain que le projet était doté des instruments et des incitations susceptibles de lui permettre d'aborder le problème des pâturages d'altitude avec des chances de succès. Il faudra vraisemblablement une approche différente des interventions pour faire face à la gravité de la dégradation des pâturages.

Capital social et impact institutionnel

3.19 Le sentiment d'exclusion, de marginalisation et d'impuissance est un élément fondamental de la pauvreté. Il semble manifeste que le simple fait de participer à un projet du FIDA et d'avoir des relations avec les partenaires de ce projet donne à la plupart des bénéficiaires une plus grande assurance dans leurs relations avec les organismes publics. D'après les enquêtes auprès des bénéficiaires, 59 pour cent d'entre eux ont plus d'assurance pour faire entendre leur voix et faire valoir leurs droits. Par exemple, les deux projets réalisés au Pérou (Marenass et Corredor) ont eu un impact significatif sur l'estime de soi des chefs des communautés et sur leur pouvoir vis-à-vis des autorités municipales. De même, au Burkina Faso, dans le cadre du PDRSO, une très nette majorité des bénéficiaires disent se sentir mieux armés dans leurs relations avec les pouvoirs publics, même si les femmes sont moins convaincues de cette évolution.

3.20 Cela étant, l'impact sur le capital social ne se limite pas au sentiment d'émancipation. Ces dernières années, la place accordée à la production et à la productivité dans le portefeuille du FIDA a perdu de son importance au profit d'une orientation beaucoup plus générale de l'action en faveur de la lutte contre la pauvreté et du développement rural. Il ne s'agit donc plus simplement de transférer des technologies et des méthodes, mais de s'intéresser de plus près à la manière dont la production est organisée et aux institutions nécessaires pour l'exploitation et la maintenance, la commercialisation, le

financement et tous les autres aspects de la production. Ces éléments sont considérés comme indispensables pour améliorer les moyens d'existence, les revenus et la sécurité, mais aussi pour faire en sorte que les effets favorables des interventions ne s'amenuisent pas au fil du temps. Pour simplifier, il ne suffit pas de construire un réseau d'irrigation, de remettre une route en état, de proposer des services financiers ou d'inculquer de nouvelles méthodes de culture; il s'agit également de mettre en place les structures institutionnelles qui permettent une répartition plus équitable des avantages, la pérennité de l'exploitation et de la maintenance et la viabilité financière à long terme.

3.21 Les interventions du FIDA ont été le cadre de la création de nombreuses institutions, mais leur impact est variable. Les observations des études dans les pays réalisées dans le cadre de l'EEI confirment celles du RARI 2003. Au Pakistan, l'organisation de groupements villageois et de groupes de femmes a constitué une réalisation importante dans le contexte difficile du PF-ACP, mais ce succès reste en grande partie imputable au travail de l'ONG chargée de cette activité. Au Bangladesh, dans le cadre du SSWRDSP, le développement des associations coopératives de gestion des eaux a incontestablement eu un impact significatif, car celles-ci constituaient une source de financement intéressée par les infrastructures hydrauliques (et ultérieurement les opérations de microcrédit). Il est toutefois trop tôt pour se prononcer sur la longévité de ces coopératives. Le projet AqDP avait pour but d'appuyer les initiatives du secteur privé en faveur de la pratique individuelle et collective de l'aquaculture dans des étangs loués à des propriétaires privés, ainsi que par l'intermédiaire de coopératives de pêche lacustre exploitant des plans d'eau plus importants; mais dans ce dernier cas, les premiers résultats font apparaître des problèmes liés à la sous-représentation des pêcheurs au sein de ces structures. Au Pakistan, le projet de soutien aux villages de la zone de Mansehra (prédécesseur du BADP retenu dans l'échantillon) a créé de nombreux groupes, mais l'impact sur le long terme est généralement médiocre. Dans le cas de ces projets concernant l'irrigation et le développement de la pisciculture, l'impact dépend en partie de la pérennité du dispositif de gestion des eaux, qui repose sur les groupements; cela étant, il semble que, lors de la conception du projet, très peu d'attention ait été accordée aux questions suivantes: i) est-il réaliste de s'attendre à ce que des groupements qui viennent de se former sous l'impulsion d'une ONG se pérennisent dans un délai correspondant à la durée habituelle d'un projet? ou encore, ii) comment pourrait-on utiliser les structures de l'administration locale qui, même si elles sont moins motivées et disposent de moyens moins importants, font preuve d'une plus grande stabilité et sont de plus en plus décentralisées?

3.22 Parmi les grands enseignements à tirer, on peut citer la nécessité: i) de mieux analyser les aspects institutionnels et organisationnels; ii) de concevoir les projets à plus longue échéance, soit en allongeant la période d'investissement, soit en prévoyant des stratégies de désengagement appropriées; iii) de s'appuyer sur les organisations et les structures existantes, comme celles de l'administration locale notamment. En Arménie par exemple, le projet ASP a délibérément choisi une approche consistant à investir dans un certain nombre d'institutions clés pour chaque composante, partant du principe que ces organisations seront encore là longtemps après que le projet ait pris fin. Il n'est pas rare que l'UCP se soit retrouvée dans la position (souvent inconfortable) qui consiste à participer de près au détail du fonctionnement de ces organisations, en particulier à leurs débuts. Par ailleurs, le projet fait souvent plus de publicité à ces organisations qu'à son propre travail, ce qui fait que, en règle générale, l'expression "l'ASP" (ou «le projet du FIDA», «le personnel de l'UCP», etc.) n'évoque pas grand chose chez les bénéficiaires, qui sont en relation avec la banque BCAA (crédit rural), la fondation Aniv (financement des petites entreprises), etc.

En résumé:

- Bien que l'impact sur la pauvreté soit dans l'ensemble modeste, certains progrès ont été réalisés dans les principaux domaines de compétence du FIDA, à savoir la production agricole et la sécurité alimentaire, auxquels il faut ajouter quelques exemples remarquables de construction de routes et de périmètres d'irrigation, ainsi que de services financiers.

- La santé et l'éducation n'attirent pas une part significative des flux d'investissement du FIDA, mais l'impact dans ces domaines est néanmoins acceptable, et les aménagements d'adduction d'eau réalisés à l'initiative des communautés semblent particulièrement efficaces et appréciés par les bénéficiaires.
- Sur le plan de la préservation de l'environnement et des ressources collectives, l'impact est mitigé, et peu de projets semblent s'être sérieusement attaqués aux nombreuses questions délicates qui se posent.
- L'appui au renforcement du capital social a réussi en ce sens qu'il a contribué à susciter un "sentiment" d'émancipation chez les bénéficiaires, mais au-delà, l'impact institutionnel est plus difficile à établir.

Durabilité de l'impact

3.23 La durabilité est envisagée sous deux principaux angles. Il s'agit de déterminer, premièrement, s'il est certain (ou probable) que les avantages découlant du projet resteront acquis après son achèvement et, deuxièmement, s'il est probable que les changements institutionnels induits par le projet dureront également après son achèvement.

Tableau 5: Durabilité de l'impact et de l'impact institutionnel

	Élevée	Substantielle	Modeste	Négligeable	n
Durabilité de l'impact: probabilité de voir les avantages induits par le projet se maintenir après son achèvement	-	61%	39%	-	18
Uniquement projets achevés ou à un stade d'exécution avancé	-	40%	60%	-	10
Durabilité de l'impact institutionnel: probabilité de voir les changements institutionnels (secteur public, secteur privé, société civile) induits par le projet se maintenir après son achèvement	6%	35%	53%	6%	17
Uniquement projets achevés ou à un stade d'exécution avancé	-	22%	66%	11%	9

Sources: Notations du formulaire 5.

3.24 La durabilité de l'impact est substantielle dans un peu moins des deux tiers des cas, mais si l'on ne prend en compte que les projets proches de l'achèvement ou effectivement achevés, la proportion tombe à moins de la moitié (tableau 5). L'évaluation des perspectives de durabilité d'un projet dépend en partie des points de vue des bénéficiaires eux-mêmes. Il n'est pas surprenant qu'au départ ils soient nombreux à s'attendre à ce que les avantages nets qu'ils retireront du projet soient appelés à durer¹⁶⁸, mais il va de soi que les prévisions ne sont plus du tout les mêmes lorsque l'exécution touche à sa fin.

3.25 Pour le projet Marenass (Pérou), les observations confirment de manière générale l'opinion selon laquelle les pratiques agricoles qui ne demandent que peu ou pas de dépenses supplémentaires ont la plus grande probabilité de survie, tandis que toutes les activités qui ont besoin de financements pour continuer seront les plus handicapées. D'après les personnes interrogées, les réalisations les plus populaires, telles que réseaux d'irrigation, étables et vergers, ont de bonnes chances de durer, alors que les perspectives paraissent un peu moins bonnes en ce qui concerne les méthodes comme l'assistance technique payante, les concours, les prix et les comptes bancaires. Pour le projet Corredor, les réponses des participants donnent à penser qu'ils sont engagés à long terme dans ces nouvelles entreprises. Il est trop tôt pour évaluer le taux d'échecs, mais les perspectives sont bonnes, 78 pour cent des personnes interrogées déclarant qu'elles ont l'intention de continuer. Pour PRODESIB (Bolivie), environ 87 pour cent (phase 1) et 100 pour cent (phase 2) des personnes interviewées ont estimé que les avantages étaient durables. Il est effectivement probable que l'attribution de titres

¹⁶⁸ Pour 70 pour cent des projets les plus récents (7 sur 10), la durabilité de l'impact est jugée substantielle; 20 pour cent des projets n'ont pas été notés.

fonciers ne sera pas remise en cause puisque ces mesures font désormais partie intégrante des structures de l'État bolivien, et qu'elles ont peu de chances d'être annulées. Au Bangladesh, 70 à 90 pour cent des personnes interrogées estiment probable ou certaine la poursuite des activités des coopératives créées dans le cadre du SSWRDSP. Dans le AqDP, 80 pour cent des membres des groupes de pisciculteurs et des groupes de crédit estiment que leurs organisations vont subsister, alors que les participants concernés par les sites lacustres sont moins optimistes, 66 pour cent des femmes dans ce cas estimant que leur groupe de crédit ne durera pas. Il semble également probable que les avantages résultant du projet ASP (Arménie) resteront acquis sur le long terme. L'ASP a repris nombre d'interventions entamées dans le cadre du projet précédent (NWASP), dont il continue d'exploiter les réalisations (irrigation et crédit agricole, notamment).

3.26 Certains projets suscitent de sérieuses préoccupations quant à leur durabilité. Deux projets récemment achevés (NAFP au Mozambique et PF-ACP au Pakistan) ont eu un impact substantiel sur la pauvreté mais, dans les deux cas, la durabilité des avantages nets est sérieusement compromise. Dans le NAFP, le doute plane en particulier à propos de l'entretien des routes remises en état, tandis que, pour le PF-ACP, les chances de maintien des avantages induits par le projet, une fois celui-ci achevé, suscitent beaucoup d'inquiétude. L'ONG continuera certes à distribuer du crédit, mais il n'est pas certain qu'elle sera en mesure de satisfaire les autres besoins de la communauté. Par ailleurs, on signale déjà que d'importants travaux de remise en état des canaux tertiaires seront nécessaires, une grande partie des fossés de drainage étant engorgés ou mal utilisés (encadré 5). En Égypte, les avantages sont probablement appelés à durer, mais les paysans n'ont guère le choix; ils continueront à utiliser les techniques qu'ils ont acquises, car ils peuvent difficilement faire autrement compte tenu de l'aridité des terres, mais si le projet prend fin, les filières mises en place prendront fin avec lui.

Encadré 5: Pakistan: la durabilité doit se prévoir dès le départ

Sur le plan de la durabilité, quatre principales questions ont été identifiées dans le cas du projet relatif au Pat Feeder réalisé au Pakistan: i) les aménagements réalisés dureront-ils? ii) les organisations communautaires survivront-elles? iii) les services de soutien, par exemple ceux mis en place dans le domaine du crédit, survivront-ils? iv) la qualité des terres sera-t-elle préservée? En ce qui concerne les *aménagements*, les éléments d'appréciation ne permettent pas de trancher. L'enquête réalisée dans le cadre de cette étude indique que les membres des groupes en retirent des avantages substantiels et, en conséquence, que si les aménagements n'étaient plus utilisables faute d'entretien, ce serait très pénalisant pour eux sur le plan des revenus. Cela étant, d'après l'étude d'impact réalisée en 2003, très peu de groupes ont effectivement réuni les fonds nécessaires au financement de l'exploitation et de la maintenance, bien qu'ils se soient déclarés disposés à le faire.

En ce qui concerne les *organisations communautaires*, il ressort de l'enquête et des observations de l'ONG que les communautés sont encore actives pour la plupart; toutefois, l'étude d'impact a conclu à la nécessité de poursuivre l'appui pendant encore cinq ans environ pour assurer leur survie. Or, à l'exception du crédit rural, les budgets servant à financer, plus généralement, l'appui au fonctionnement des groupes sont désormais très minces, et il a fallu restituer un certain nombre de véhicules. La poursuite de cet appui semble donc compromise. S'agissant des *services de soutien* mis en place en matière de crédit, si le fonds fiduciaire va poursuivre les opérations de crédit pendant cinq ans, à plus long terme, ce dispositif de microcrédit ne peut être qualifié de durable.

Il n'a pas été possible d'évaluer la durabilité du projet de développement villageois dans les zones Barani (BADP), qui est entré en vigueur récemment; mais, si on se réfère à l'expérience d'un précédent projet, les perspectives en la matière doivent être considérées comme modestes. En ce qui concerne la pérennité des *processus communautaires*, il est difficile de trancher, mais elle est sujette à caution; en effet, le projet d'une durée de six ans réalisé dans la zone de Mansehra a pris fin, laissant derrière lui un grand nombre d'organisations communautaires récentes, qui sont encore très vulnérables, et on voit mal comment l'ONG chargée de l'appui peut les soutenir, puisque, dans le cadre du projet, elle ne dispose pas d'un budget spécifique pour les anciennes communautés, alors qu'elle doit nouer des relations avec d'autres communautés afin de réaliser les objectifs de la phase II du BADP.

En matière de durabilité, deux problèmes cruciaux se posent. Tout d'abord, au stade de l'évaluation

prospective, l'étude n'a pas trouvé trace de stratégie de sortie, ne serait-ce que sous forme d'indications. En réalité, les soi-disant «stratégies de sortie» sont concoctées à la hâte, le plus souvent par un ou deux membres dévoués du personnel de l'emprunteur ou des ONG, dans les derniers mois du projet, alors que, pendant ce temps, le système de responsabilisation rigide de l'administration récupère, pour les redistribuer, l'ensemble des moyens opérationnels, par exemple les véhicules et même, dans un cas, les agrafeuses! Tout cela mérite plus le qualificatif de «stratégie de fuite» que celui de «stratégie de sortie».

Tous les documents du FIDA relatifs à l'évaluation prospective devraient exposer une stratégie de sortie soigneusement étudiée: il ne s'agit pas de répondre à la question qui se pose du point de vue de l'offre, à savoir: «comment le projet peut-il se désengager en entraînant le minimum de perturbations», mais de s'intéresser plutôt à la question telle qu'elle se pose du point de vue de la demande, à savoir: «quels indicateurs, au niveau de la communauté, doivent déclencher le désengagement progressif de l'appui communautaire dans chaque communauté, comment gérer ce processus, et quelle stratégie de communication adopter?». En d'autres termes, le désengagement ne doit pas être défini pour se plier à la conception du projet, et son calendrier doit être décidé en fonction des progrès accomplis au sein des communautés. Si les responsables de la conception d'un projet sont tenus de formuler une stratégie de sortie, cela les amène à s'attaquer de front à un certain nombre de problèmes qui concernent le démarrage du projet et qui sont trop souvent escamotés.

Le second problème de fond en matière de durabilité est tout simplement l'éternelle question de savoir si les projets restent aux côtés des organisations communautaires suffisamment longtemps pour permettre à celles-ci d'atteindre un degré de maturité suffisant, sachant que l'emprunteur n'aura vraisemblablement pas les moyens, loin s'en faut, de financer la poursuite des opérations à la même échelle. Pour les deux projets retenus, la durabilité était et demeure précaire. La pérennité des services administratifs en charge du secteur est l'autre aspect essentiel du problème. Si ces organismes étaient dans l'obligation de rencontrer les communautés, deux fois par an par exemple, pour leur donner des informations sur les modalités d'obtention des crédits d'un projet ou d'un programme et pour réagir aux questions et aux réclamations, non seulement le dialogue en sortirait amélioré, mais cela inciterait beaucoup plus fortement les communautés à poursuivre leur propre travail.

Durabilité de l'impact institutionnel

3.27 La durabilité de l'impact institutionnel n'est dans l'ensemble pas satisfaisante. Sur les projets évalués (l'échantillon en comportait 17 dans ce cas), 59 pour cent (dix sur dix-sept) ont obtenu la notation *modeste* ou *négligeable*¹⁶⁹. Sur les 9 projets achevés ou à un stade d'exécution avancé, 77 pour cent (soit sept sur les neuf évalués) ont obtenu la notation *modeste* ou *négligeable*. Les exemples de projets pour lesquels la durabilité de l'impact institutionnel est jugée élevée sont peu nombreux. C'est le cas du projet RFSP réalisé en République-Unie de Tanzanie. Ce pronostic est fondé sur une appréciation qui peut-être teintée d'optimisme, puisque le projet est relativement récent, et qu'on a tablé sur la confirmation des résultats prometteurs actuels et de l'évolution favorable du contexte du microcrédit en République-Unie de Tanzanie au cours des dix années à venir. S'agissant du projet PROSAT, en Bolivie, l'expansion du marché des services techniques ne devrait pas se démentir (compte tenu de la contribution des groupes eux-mêmes), pour autant qu'elle ne se heurte pas à une concurrence trop féroce de l'État ou des ONG, sous forme de services gracieux. Pour le NWASP et l'ASP (Arménie), les perspectives de durée de l'impact institutionnel ont été jugées favorables; elles reposent essentiellement sur la poursuite des associations villageoises auxquelles la banque BCAA octroie ses prêts et sur l'intérêt que l'État porte aux associations d'irrigants.

3.28 Les raisons invoquées pour expliquer les résultats modestes obtenus en matière de durabilité sont diverses. En Guinée, le PD-PEF et le PD-PAPE fonctionnent l'un et l'autre comme des interventions complètement autonomes, et n'ont apporté aucune contribution au renforcement de l'administration publique (de surcroît, les activités ont été sous-traitées au lieu d'être réalisées en partenariat). En ce qui concerne le premier projet, le contraste entre un projet transitoire doté de

¹⁶⁹ Trois projets sur vingt n'ont pas reçu de note pour la durabilité de leur impact institutionnel: AMSDP (République-Unie de Tanzanie), BADP (Pakistan), SSWRDSP (Bangladesh).

moyens suffisants et l'absence d'appui au secteur public (qui dispose de maigres moyens) renvoie à des questions fondamentales concernant la nature et l'impact du soutien apporté par le FIDA. Au Burkina Faso, le PDRSO a eu un impact extrêmement limité sur le développement du secteur privé et de la société civile (intrants agricoles, groupements de crédit, groupes de développement et de transformation après récolte). Les membres actuels des groupements sont relativement peu nombreux à trouver un avantage à leur participation, et les observations indiquent qu'ils ne recrutent pas de nouveaux membres. Dans le même pays, le PAMER a eu un impact très faible sur les institutions, mais celui-ci a de bonnes chances de durer. Dans ce cas particulier, le projet a permis de construire trois nouvelles agences bancaires, et celles-ci poursuivront vraisemblablement leurs activités une fois le projet achevé.

En résumé:

- La probabilité de voir les avantages induits par le projet perdurer après son achèvement est dans l'ensemble modeste, spécialement lorsque seuls sont pris en compte les projets achevés ou parvenus à un stade d'exécution avancé.
- Bien que les interventions aient généralement créé de nouvelles institutions, leur permanence est compromise par l'attention insuffisante portée aux questions de pérennité.
- Il conviendrait de faire passer au premier plan des préoccupations la préparation de stratégies de retrait réalistes, le soutien à plus long terme aux institutions, et l'élaboration de projets adossés à des structures institutionnelles existantes.

4. Autres objectifs poursuivis

4.1 Le FIDA ne se borne pas à financer des investissements dans le cadre de projets, il s'efforce également de jouer un rôle de catalyseur. La cinquième reconstitution des ressources du FIDA indique clairement que le FIDA a une mission à accomplir "en tant que **principale source de savoirs** sur l'élimination de la pauvreté rurale", et qu'il doit plus précisément: i) renforcer sa participation dans la **concertation** et l'analyse; ii) mieux structurer son approche de la documentation et de l'évaluation de ses **innovations** sur le terrain; iii) intensifier ses efforts de renforcement des **partenariats stratégiques** (rapport d'analyse sur dossier, paragraphe 3.20). La sixième reconstitution des ressources du FIDA a donné le signal d'un effort de grande envergure pour relier plus étroitement la stratégie au consensus planétaire autour des OMD et aux performances des pays emprunteurs, tant sur le plan de la pauvreté qu'en ce qui concerne les politiques suivies (Rapport d'analyse sur dossier, paragraphe 3.24). La présente section étudie la contribution du FIDA au-delà des interventions réalisées dans le cadre des projets, qui prend les différentes formes suivantes: programmes de pays, innovation, partage des savoirs, partenariats organisationnels et concertation sur les politiques publiques. Les éléments pris en compte sont circonscrits aux pays (ils sont tirés des documents de travail relatifs aux pays), et les informations provenant du siège du FIDA n'ont pas été exploitées.

Programmes de pays

4.2 Bien que le FIDA ait fait plusieurs tentatives mûrement réfléchies pour adopter un style plus programmatique, ses programmes de pays persistent à n'être guère plus qu'une "juxtaposition de projets". De fait, la synergie entre les projets et entre les différents instruments d'aide (prêts et dons) est décevante. La moitié seulement des visites de pays font état de liens établis ou récents entre les projets. En République-Unie de Tanzanie, l'interdépendance entre les projets n'est que partielle: la couverture géographique manque de cohérence, le montant des salaires et des indemnités est variable, et aucun dispositif permettant aux projets de dialoguer n'a été établi. Bref, le portefeuille donne l'apparence d'une juxtaposition de projets plutôt que d'un programme intégré. De même, au Pakistan, la relation de synergie entre les projets paraît faible (à l'exception peut-être du DAT en faveur de la

Banque fédérale des coopératives), et chaque projet donne l'impression d'être relativement autonome. La majeure partie des synergies perceptibles relie les composantes *au sein* d'un même projet, et non les projets ou les DAT entre eux.

4.3 Dans les quelques cas où une synergie existe effectivement, elle a été bien exploitée.

L'exemple du Pérou mérite d'être mentionné. La synergie entre les projets Marenass et Corredor est remarquable, et leur personnel est fréquemment en contact. Le caractère complémentaire et intégré de la formule mise en place a franchi un pas supplémentaire grâce au travail opiniâtre des DAT concernés, en particulier le programme de renforcement des capacités régionales d'évaluation (PREVAL) et le programme régional de formation au développement rural (PROCASUR), mais aussi le réseau FIDAMERICA. Le CPP a joué un rôle important dans la mise au point et l'intégration des interventions. Dans le cas du Mozambique, le travail réalisé par le FIDA repose sur un assortiment de projets judicieux, en dépit de l'absence patente de soutien du budget de l'État. Le Fonds dispose d'un portefeuille équilibré associant l'*appui aux projets*, la *coopération décentralisée* (ciblage des provinces) et le *soutien budgétaire sectoriel*. Le concours apporté au programme d'investissement dans le secteur agricole (ProAgri) (qui combine soutien à un projet et soutien sectoriel) a été pour le FIDA l'occasion de bénéficier de l'influence des autres donateurs qui interviennent dans le secteur agricole, et réciproquement.

4.4 En règle générale, les crédits provenant des dons sont sous-utilisés. Trois leitmotivs se dégagent des visites dans les pays. *Premièrement*, d'une manière générale, le personnel des projets et de l'administration n'est pas suffisamment informé de l'existence de ces dons. Ce problème est manifeste au Mozambique, en République-Unie de Tanzanie et en Guinée (où un DAT a bien été mentionné en relation avec le PD-PEF, mais sans qu'aucune autre information le concernant soit disponible sur place). De même, en Égypte, ni le personnel ni les partenaires des projets ne connaissaient exactement les critères à respecter pour demander à bénéficier de ces dons et ne savaient comment ils sont administrés et comment les décisions concernant leur emploi sont prises.

4.5 Deuxièmement, les synergies potentielles restent souvent inexploitées en raison de la coordination insuffisante entre les deux formes de financement que sont les prêts et les dons. Au Bangladesh, le SSWRSDP n'a en règle générale pas bénéficié de l'appui des DAT, et les dons n'ont rien apporté sur le plan technique, et n'ont pas collaboré avec les organismes gouvernementaux concernés par les prêts, tandis que les unités chargées de mettre en œuvre le projet n'ont pas sollicité d'informations ou de conseils auprès des chercheurs bénéficiant de crédits sous forme de DAT¹⁷⁰. En Bolivie, le personnel et le directeur du PRODESIB estiment que les DAT n'ont eu qu'un impact modéré sur le déroulement du projet. Toutefois, certains dons font exception à la règle, et c'est particulièrement le cas du don du PROCASUR, dont l'appui au recrutement du personnel, dans le respect de l'objectivité et de la transparence, a été très apprécié.

4.6 Troisièmement, les dons et les fonds supplétifs servent à financer des activités très différentes, dont certaines devraient normalement relever du budget de fonctionnement ordinaire. En Égypte, les DAT ont été employés pour organiser l'action en faveur des femmes ainsi que dans le cadre d'un projet du FIDA à Sohag, mais pour le reste, ils ont été attribués soit pour faciliter le démarrage du projet, soit sur une base plus large, à l'échelle régionale. Au Burkina Faso, l'utilisation des dons est relativement limitée et décevante. Il semble que l'impact des DAT régionaux soit faible, et qu'ils aient peu de rapports avec les projets en cours, lesquels ne semblent utiliser les dons que pour régler des problèmes d'intendance qui devraient normalement relever du budget de fonctionnement ordinaire: aucune des dépenses en question ne nécessitait la souplesse que confère le financement au moyen d'un don, et elles auraient parfaitement pu être financées sur le budget ordinaire. De même, en Arménie, le volume des crédits provenant de dons est minime (rapporté à celui des financements sur prêts), et ils ont été utilisés avec très peu de profit. Dans certains cas, les DAT ont servi de crédits d'urgence, par exemple pour financer la rédaction des rapports d'achèvement ou pour "faire la soudure" entre deux projets.

¹⁷⁰ Les autres projets du portefeuille du Bangladesh sont moins isolés, et le projet AqDP comporte une composante de recherche adaptative.

En résumé:

- Le FIDA n'exploite pas pleinement le potentiel des produits et instruments existants, et l'éventail restreint de solutions dont il dispose limite l'ampleur des réalisations.
- L'utilisation simultanée de prêts et de dons et l'exploitation des synergies entre les projets permettent d'améliorer les performances du FIDA – pourtant, en règle générale, cette possibilité n'est pas mise à profit.
- Le recours quasi exclusif au modèle de projet traditionnel limite les possibilités du FIDA, singulièrement lorsqu'il s'agit de prendre part à la nouvelle architecture de l'aide et d'optimiser les résultats.

Innovation

4.7 L'innovation est considérée comme essentielle à l'accomplissement du mandat du FIDA¹⁷¹. Le Fonds est une institution financière internationale relativement petite, qui évolue dans un monde du développement de plus en plus saturé; la production de projets de développement rural ne suffit donc pas à différencier le FIDA des autres organisations de développement international. L'aptitude à transposer à plus grande échelle des solutions innovantes et reproductibles est l'un des moyens qui permettent au FIDA d'accroître la valeur ajoutée de ses interventions et d'avoir un impact direct sur la pauvreté.

4.8 Le FIDA donne une définition assez large de l'innovation et, bien qu'il aspire à jouer un rôle en la matière, la réalité laisse à penser qu'il a du mal à le faire. Les opérations examinées dans l'échantillon de l'EEI montrent clairement que, s'il existe bien quelques rares projets fortement novateurs (sans oublier les projets qui comportent certains éléments novateurs), ce n'est pas le cas de la grande majorité d'entre eux. En outre, et c'est là le plus inquiétant, la contribution du FIDA à la détection de l'innovation, à son assimilation, à sa promotion et à sa reproduction semble inadéquate et inadaptée.

4.9 Le FIDA fait un large usage de la phraséologie de l'innovation. Ce terme donne le sentiment d'être à la pointe du progrès en matière d'innovation tout en voulant dire "tout et son contraire". La définition actuelle, adoptée par la direction et reprise par OE (paragraphe 77 du RARI 2003) retient une acception très générale de l'innovation: "*la mise au point de moyens améliorés et rentables de résoudre les problèmes des ruraux pauvres, ou de tirer parti des possibilités qui s'offrent à eux*". De surcroît, cette définition ne rend compte d'aucun des éléments qui sous-tendent l'innovation, à savoir apprendre, analyser et diffuser. À une telle aune, il paraît logique que le FIDA (ou, de fait, n'importe quelle organisation) obtienne de bonnes appréciations: le RARI (pages 30 et 31) indique que l'innovation et la reproductibilité ont été jugées substantielles dans 40 pour cent des évaluations de projets¹⁷².

¹⁷¹ La cinquième reconstitution des ressources du FIDA énonce clairement les objectifs à atteindre pour renforcer le rôle du FIDA "en tant que *principale source de savoirs* sur l'élimination de la pauvreté rurale", et note plus particulièrement que le FIDA devrait: i) renforcer sa participation dans la *concertation sur les actions à mener* et dans l'analyse; ii) mieux structurer son approche de la documentation et de l'évaluation de ses *innovations* sur le terrain; iii) intensifier ses efforts de renforcement des *partenariats stratégiques* (Rapport d'analyse sur dossier, paragraphe 3.20).

¹⁷² En réaction aux résultats de l'évaluation de l'innovation réalisée par OE, le FIDA a élaboré une Initiative pour promouvoir et internaliser l'innovation, qui sera financée au moyen d'une contribution de 10 millions de USD annoncée par le Royaume-Uni. L'objectif global de cette initiative consiste à renforcer la capacité du FIDA à promouvoir des innovations susceptibles d'avoir un impact positif sur la réduction de la pauvreté rurale. Les trois premiers résultats attendus de la mise en œuvre de cette initiative, qui découlent directement de ses objectifs fondamentaux, sont: i) renforcer la culture et les compétences du FIDA en matière d'innovation; ii) améliorer la qualité et l'impact de l'innovation sur le terrain; et iii) améliorer l'assimilation des innovations, ainsi que la mise en pratique et en commun des acquis. [Une note d'information a été présentée au Conseil d'administration en septembre 2003, et un rapport de situation devait l'être à la session de septembre 2004].

4.10 L'innovation peut se définir comme suit: i) *création de nouvelles technologies* ou de nouvelles approches du développement; ii) *promotion de nouvelles idées et méthodes de travail*; iii) diffusion dans de nouvelles zones de technologies et d'approches déjà *connues*; ce dernier rôle peut avoir son utilité pour une agence de développement, mais ce n'est pas ce qu'on entend habituellement par le mot innovation. Il y a une différence entre ii) et iii), car dans le premier cas, le qualificatif de "nouveau" porte sur l'idée ou le produit, tandis que dans le second il porte sur la situation ou le lieu.

4.11 La différence entre "innovation nationale" et "innovation locale" permet de mettre en évidence ce qui sépare la véritable "*promotion de nouvelles idées et méthodes de travail*" de "*la diffusion dans de nouvelles zones de technologies et d'approches déjà connues*". Au niveau national, il s'agit d'authentiques innovations (par exemple, un nouveau type d'organisme de microcrédit, une nouvelle technique agricole). Ce qui est nouveau au niveau local, à l'échelle d'un village ou d'une zone de projet, relève plutôt de ce qu'on appelle plus communément la vulgarisation ou le transfert de technologies. Le tableau 6 montre que 55 pour cent des projets de l'échantillon peuvent être considérés comme innovants à l'échelon local, mais en termes d'innovation d'ampleur nationale, seulement 25 pour cent d'entre eux obtiennent une note élevée ou substantielle en matière d'innovation. Cette observation va dans le même sens qu'un rapport sur l'évaluation de l'innovation dans lequel OE fait le constat suivant: "*La majorité des innovations du FIDA ne sont pas réellement "nouvelles", bien qu'elles puissent l'être pour la zone du projet en cause. La plupart ont déjà été essayées (ce qui ne veut pas dire "testées") par d'autres partenaires, ou directement par les ruraux pauvres*" (paragraphe 20).

Tableau 6: Évaluation de l'innovation

	Élevée %	Substantielle %	Modeste %	Négligeable %	Taille de l'échantillon
Innovation nationale	15	10	30	45	20
Innovation locale	15	40	35	10	20

Source: notations de l'EEL, basées sur les données des DTP.

4.12 Parmi les projets de l'échantillon, **le programme de pays du Pérou se distingue comme un exemple remarquable de pratiques novatrices**. Quatre projets péruviens (y compris Marenass et Corredor) sont considérés comme fortement novateurs – appréciation partagée par OE dans son évaluation thématique de 2002 sur la programmation novatrice du FIDA. L'EEL a pour sa part recensé treize "innovations" dans le programme du Pérou (se référer à l'encadré 6).

Encadré 6: Le Pérou: exception ou modèle pour l'avenir?

Toute une série de projets réalisés par le FIDA au Pérou sont considérés comme très innovants, à commencer par le FEAS (projet de promotion du transfert de technologies aux communautés paysannes des hauts plateaux); trois autres projets ont permis de faire évoluer, dans le bon sens du terme, l'action du FIDA. Dans l'évaluation thématique réalisée en 2002, OE reconnaît que le cas péruvien constitue une exception remarquable, constatant par ailleurs que le FIDA est peu performant dans presque tous les processus indispensables à la généralisation d'une méthode innovante à l'ensemble de l'institution. Les observations de l'EEL vont dans le même sens et, dans le cadre du programme du Pérou, treize "innovations" ont été relevées, dont plusieurs ont depuis été réutilisées dans d'autres pays d'Amérique latine.

Le "processus" d'innovation a connu bien des vicissitudes, mais il est malgré tout possible de discerner une sorte de frontière entre deux époques. En 1990, année de l'évaluation prospective du FEAS, le premier projet du FIDA était achevé depuis longtemps, et le troisième avait atteint la moitié de la période d'exécution. Ces deux interventions étaient considérées comme des projets de crédit classiques. Le CPP actuel, de même que quelques consultants connaissant bien le Pérou, étaient décidés à essayer autre chose, en partie parce qu'ils n'avaient qu'une confiance limitée dans le service de vulgarisation

agricole du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la nutrition.

Dans le cadre du FEAS, ils ont essayé une conception différente de la vulgarisation, en faisant appel à une AT privée, et en assouplissant les liens avec le crédit (de nombreux bénéficiaires devaient financer leurs investissements sur leurs propres deniers). Un bouleversement inattendu a bien failli faire échouer ce processus: la banque agraire, qui était censée assurer l'exécution de ce projet, a été supprimée, de même que toutes ses agences rurales, ce qui a contraint l'équipe du projet à remanier le document d'évaluation prospective, et à reprendre contact avec les bénéficiaires pour déterminer à quelles conditions ils étaient prêts à donner leur accord à une nouvelle version du projet, qui faisait appel à leur propre contribution pour financer une petite partie de l'AT et la totalité des investissements commerciaux et agricoles qui suivraient. Le prêt du FIDA n'a donc pas servi à financer les investissements, ce qui fait toute la singularité de ce projet et a conduit à un résultat qui est peut-être le plus remarquable de cette série de projets, à savoir l'effet de levier sur les investissements familiaux.

Cette caractéristique originale, qui consiste à définir les besoins en fonction de la demande en laissant les groupements décider de l'utilisation de l'AT, a été étendue à d'autres projets. C'est dans le cadre du projet Marenass que ce qui n'était au départ qu'une stratégie de bon sens s'est transformé en finalité des programmes de développement. Les crédits sont passés du contrôle du projet au contrôle local, donnant ainsi vraiment corps à la stratégie d'intervention axée sur la demande.

Le Pérou a été le cadre d'une autre innovation probante, à savoir l'utilisation, appuyée par le projet, de concours entre familles et communautés pour l'attribution de prix financés sur les crédits du projet. Si cette méthode a été inaugurée au Pérou à la fin des années 80 dans le cadre d'un projet de développement rural de l'Union européenne, elle a par la suite été transplantée en Bolivie par l'un de ses pionniers, qui est alors retourné au Pérou en 1994 et a pris la tête de l'équipe chargée d'élaborer le projet Marenass. Cette innovation peut donc être attribuée, du moins en partie, au FIDA, dont le rôle essentiel a été de faire sienne une idée qui avait déjà attiré l'attention, et de lui donner une place de premier plan.

L'idée de se concentrer sur des zones économiques régionales n'était pas nouvelle, mais au Pérou le projet Corredor avait été le premier à organiser un programme de grande ampleur en structurant son intervention autour du concept de zone. La stratégie du gouvernement privilégie désormais la notion de corridor: le projet pilote de la Banque mondiale, "Innovation et compétitivité de l'agriculture péruvienne" opère dans trois corridors, le projet PRA de l'USAID dans 11 "mini" corridors, le nouveau projet de la BID fait également appel aux corridors, et le FONCODES (responsable de l'exécution du projet Corredor) s'oriente désormais vers une répartition des crédits par corridor.

Le FIDA peut donc se targuer d'avoir lancé ou transposé à plus grande échelle toute une série d'innovations remarquables. En fait, le CPP a joué un rôle important, même s'il met en avant le travail des personnels des projets. En outre, le CPP entretient de nombreux contacts avec les chercheurs en sciences sociales (la réputation de ceux de Lima et de Cusco n'est plus à faire), et ces derniers ont contribué à façonner la réserve de projets qui verront le jour à l'avenir. Au sein du FIDA, il semblerait que le CPP ait travaillé presque totalement seul à la conception de ce programme innovant. Aucun élément ne permet de penser qu'à un moment ou à un autre il ait reçu du siège des consignes susceptibles de l'aider à donner forme à la structure générale de son programme. Tout au plus peut-on dire que le rôle du siège dans l'élaboration de ce programme a consisté à laisser "carte blanche" au CPP et à ses équipes de projets, ce qui leur a permis d'aller de l'avant. Bien entendu, sans l'aval donné par le siège à ce programme, et au recrutement des consultants qui y ont pris part au cours des années 90, et sans l'efficacité dont le Fonds a fait preuve dans l'instruction des dossiers de prêts, rien de tout cela n'aurait été possible.

4.13 On trouve aussi des exemples de projets dans lesquels le FIDA a encouragé de nouvelles méthodes de travail. Le NAFP, au Mozambique, est considéré comme assez novateur, non pas parce que certaines composantes spécifiques sont jugées innovantes, mais plutôt en raison de l'approche intégrée du développement rural qu'il met en œuvre. Dans le secteur de la pêche, l'association d'activités de développement intéressant l'ensemble de la communauté (eau, santé, éducation) et du soutien direct aux artisans pêcheurs (matériel de pêche, techniques, crédit, etc.) a constitué pour un grand nombre de gens une innovation certaine. Toutefois, dans l'ensemble, ces innovations n'ont

concerné qu'un petit nombre de paysans. Dans le WNRDP (Égypte), plusieurs initiatives à petite échelle (comme l'utilisation de l'agriculture biologique comme moyen d'accès aux marchés européens) ont fait preuve d'originalité. Au Pakistan, l'équipe de gestion du PF-ACP a été contrainte d'improviser des solutions novatrices à un problème extrêmement complexe de modification du tracé d'une amenée d'eau, mais il n'est pas certain que cette approche sera réutilisée dans d'autres secteurs de la zone d'extension du Pat.

4.14 Le Département gestion des programmes met en avant d'autres initiatives mises en œuvre dans des pays non retenus dans l'échantillon de l'EEI. L'encadré 7 présente l'exemple d'un projet réalisé au Népal.

Encadré 7: L'innovation au Népal

Le projet en question comportait une nouvelle approche de l'exploitation forestière au Népal, avec l'attribution de parcelles de terres forestières dégradées du domaine public à des pauvres, dans le cadre de baux d'une durée de 40 ans. La mission de conception envoyée par le FIDA a confirmé l'intérêt de cette idée, qui émanait à l'origine de forestiers Népalais. Le concept a donc été expérimenté, modifié et développé dans le cadre d'un projet cofinancé par le FIDA et les Pays-Bas, avant d'être reproduit à beaucoup plus grande échelle par le gouvernement, qui a fait de cette approche l'une des priorités du DSRP.

Les atouts ci-après ont eu une influence déterminante sur le succès de la transposition de cette innovation à plus grande échelle:

- talents de découvreur lors de la phase initiale du processus – la chance a certes joué un rôle dans l'identification de cette possibilité d'intervention, mais le FIDA a eu le mérite de reconnaître le potentiel de ce nouveau concept et de lui apporter son concours financier, en dépit du flot de critiques émanant des autres donateurs;
- avantages manifestes pour la population pauvre – les techniques proposées étaient simples, leur coût abordable pour les paysans, et leur impact rapide; elles présentaient donc un grand intérêt pour les bénéficiaires;
- pouvoirs publics fortement attachés au changement – les partenaires gouvernementaux ont montré leur détermination lors de la phase initiale du processus d'innovation et, par la suite, les responsables politiques ont appuyé de tout leur poids le processus de transposition à plus grande échelle;
- souplesse et assimilation des enseignements – au cours de la mise en œuvre, des modifications importantes de l'architecture du projet ont été acceptées (suppression ou ajout de composantes, arrivée de nouvelles ONG partenaires en cours d'exécution, adaptation permanente des technologies employées);
- appui de partenaires de l'innovation solides pour réaliser les activités de recherche et développement – le projet a bénéficié du soutien de la FAO et du Centre technique de coopération agricole et rurale (ainsi que d'une équipe), financé par un don des Pays-Bas, et de la participation d'ONG locales à la fois solides et innovantes.
- Source: rapport du Département gestion des programmes relatif au premier Forum des CPP.

4.15 Dans l'ensemble, l'observation des projets de l'échantillon montre toutefois qu'il y a **très peu de différences entre les travaux du FIDA et ceux d'autres institutions de développement**; et dans plusieurs cas, il semble que le FIDA travaille de manière archaïque, et se laisse distancer par d'autres agences de développement¹⁷³. Le développement consiste en effet, pour l'essentiel, à apporter de nouvelles méthodes et de nouvelles technologies aux individus et aux communautés. En fait, il se peut

¹⁷³ Par exemple, dans l'évaluation du programme de pays de l'Indonésie réalisée par OE, on note (paragraphe 120) que, alors que les ONG utilisaient déjà des techniques participatives au milieu des années 80, ce n'est guère qu'en l'an 2000 que le FIDA a pleinement intégré l'approche participative collective à ses projets.

que certaines pratiques soient nouvelles dans des zones ou des villages spécifiques, mais elles sont souvent, en elles-mêmes, assez peu novatrices. En Guinée par exemple, le PD-PEF a apporté plusieurs nouveautés aux hommes et femmes qui vivent dans la zone du projet: comment cultiver les fonds de vallée inutilisés, comment utiliser l'irrigation pour la production du riz, comment former un groupement de producteurs ou une association financière. Toutefois, cela ne fait pas pour autant de ce projet une initiative de développement innovante et reproductible. Au Bangladesh, dans le cadre du SSWRDSP, la principale innovation mise en œuvre par le FIDA a consisté à élaborer une marche à suivre pour la constitution d'associations coopératives de gestion des eaux, et à mettre au point un nouveau statut officiel pour ces organisations. Nombre des pratiques et techniques agricoles n'avaient jamais été utilisées dans cette région, même si elles n'étaient pas nouvelles au Bangladesh. Il ressort de l'enquête réalisée dans le cadre de l'EEI que 60 à 75 pour cent des bénéficiaires du SSWRDSP interrogés estiment que les activités du projet étaient pour la plupart nouvelles pour la population. En ce qui concerne l'AqDP, la principale innovation a été la mise au point des modalités de fonctionnement des organisations communautaires, et la plupart de leurs membres ont estimé que les approches et techniques qui leur étaient apportées étaient nouvelles. S'agissant du PF-ACP (Pakistan), le FIDA est intervenu tardivement dans le projet, et il est difficile d'avancer que l'extrémité du réseau d'irrigation alimentant les exploitations constituait un élément nouveau apporté par le FIDA, puisqu'à l'origine, cet aménagement devait bénéficier du concours de la BASD. Quant au projet BADP, puisqu'il reproduit des opérations antérieures, le Rapport et recommandation du Président indique qu'il ne comporte aucun élément nouveau, à l'exception peut-être de quelques modifications sur le plan de la conception. En République-Unie de Tanzanie, la moitié des bénéficiaires du RFSP interrogés estiment que les activités réalisées leur sont tout à fait nouvelles, et la quasi-totalité des responsables de la gestion du projet et des partenaires interrogés ont le sentiment qu'il est probable (ou très probable) que les autres habitants de la région adopteront les pratiques actuellement proposées dans le cadre des activités du projet. Soixante pour cent des bénéficiaires du projet AMSDP ont le sentiment que les activités réalisées dans le cadre du projet sont dans l'ensemble nouvelles ou tout à fait nouvelles; toutefois, compte tenu du petit nombre de réunions organisées jusqu'à présent, il est difficile de savoir s'ils sont suffisamment bien informés de la nature des activités et des interventions prévues. Pour résumer, les perceptions des bénéficiaires en matière d'innovation correspondent à leur appréciation de "l'innovation à l'échelle du village", par opposition à "l'innovation à l'échelle du pays".

4.16 Certains environnements nationaux permettent au FIDA de qualifier pratiquement toute initiative de développement d'"innovante" sans tenir compte de ses qualités réelles. En Égypte par exemple, puisque l'agriculture et/ou la mise en culture de nouvelles terres constituent une nouveauté pour la majorité des paysans qui s'installent dans la zone, il n'est pas surprenant que 84 pour cent des bénéficiaires du projet EDNASP interrogés (et 90 pour cent dans le cas du WNRDP) estiment que les activités réalisées sont, soit en grande partie, soit totalement, nouvelles pour eux. Cette appréciation ne constitue pourtant pas en soi une définition convaincante de l'innovation; effectivement, certains partenaires du projet EDNASP font valoir que celui-ci n'était pas particulièrement innovant sur le plan des techniques agricoles utilisées, du développement social, etc., cette remarque pouvant également s'appliquer au cas du WNRDP. En Arménie, pour la plupart des bénéficiaires, les activités de chaque composante n'étaient pas nouvelles. Effectivement, les projets ont rarement fait appel à des technologies nouvelles, et la remise en état des réseaux d'irrigation a suivi des méthodes relativement classiques. Dans ce cas, l'innovation tient essentiellement à la "nouveauté" des activités dans un environnement post-soviétique, ainsi qu'au fait que les campagnes ont pu en bénéficier, grâce à la création de deux structures, une banque coopérative pour l'octroi de prêts à l'agriculture, et la fondation Aniv pour le développement des petites entreprises. De surcroît, dans un pays en transition dont la société civile est encore embryonnaire, la création d'organisations de base (associations d'irrigants, associations villageoises, syndicats d'horticulteurs, groupements d'action civique) était également relativement nouvelle pour la plupart des bénéficiaires. Il est également possible de qualifier des interventions de développement d'"innovantes" dans le contexte de l'économie de marché d'un pays qui sort d'un conflit: au Mozambique, dans le cadre du PAMA, les deux tiers des bénéficiaires interrogés ont estimé que les activités entreprises étaient, soit en grande partie, soit totalement, nouvelles à leurs yeux. La conception du PDIMA (un programme relatif à l'information

sur les marchés) a été jugée unique parce que, contrairement aux précédents programmes, il concernait toutes les cultures et toutes les campagnes. La formule et le déploiement des équipes locales d'évaluation des besoins, des conseils consultatifs provinciaux du PAMA et des groupes de référence des zones d'intervention, constituent une nouveauté dans les deux provinces.

4.17 En résumé, les projets véritablement innovants sont rares, et même dans le cas des plus novateurs, il est difficile de percevoir en quoi le FIDA contribue, de manière quelque peu systématique, à la création, la promotion, la reproduction et l'assimilation des enseignements. Au Pérou par exemple, il semble que le CPP (et le personnel des projets) ait travaillé sans beaucoup de contacts avec le siège du FIDA, aucun élément n'établissant l'existence d'échanges de vues avec le siège ou d'une influence de la part de ce dernier, une fois les prêts approuvés. Tout au plus peut-on dire que le siège a laissé "carte blanche" au CPP.

4.18 Les résultats d'une analyse quantitative indépendante (confiée à l'université de Brighton) sur le thème de l'innovation montrent qu'en matière de culture de l'innovation, "le FIDA soutient mal la comparaison avec un vaste échantillon d'organisations qui ont été étudiées à l'aide de [la] méthode [décrite ci-dessus] (le FIDA se situe parmi les 10% du bas de l'échelle)"¹⁷⁴. L'évaluation de l'innovation effectuée par OE (paragraphe 3) partage ce point de vue: "L'approche suivie aujourd'hui est individualisée, décentralisée et non systématique, et elle est déterminée par des facteurs individuels et liés au hasard plutôt que par un processus séquentiel bien défini et acceptable. Bien que des innovations voient le jour, cette façon fragmentée de procéder au cas par cas ne se prête pas à une bonne utilisation des ressources du FIDA". OE précise également qu'alors que la gestion des connaissances devrait jouer un rôle clé sur deux plans – tirer les enseignements des innovations et les promouvoir – ce potentiel n'a pas encore été pleinement exploité¹⁷⁵.

Encadré 8: Derniers développements en matière d'innovation

La direction a réagi aux craintes concernant l'innovation soulevées dans l'évaluation réalisée par OE, et trois initiatives récentes sont destinées à encourager l'innovation: la politique du FIDA en matière de dons formulée en 2003, le Programme pilote relatif à la présence sur le terrain et plus particulièrement l'initiative du FIDA pour promouvoir et internaliser l'innovation, qui bénéficie d'un concours financier sous forme d'un don de contrepartie du Royaume-Uni.

Une note d'information présentée au conseil d'administration en décembre 2003 précise la *finalité* de cette initiative, qui consiste à renforcer la capacité du FIDA à promouvoir des innovations susceptibles d'avoir un impact positif sur la réduction de la pauvreté rurale. Les trois premiers *résultats* attendus de la mise en œuvre de l'initiative, qui découlent directement de ses *objectifs* fondamentaux, sont les suivants: i) renforcer la culture et les compétences du FIDA en matière d'innovation; ii) améliorer la qualité et l'impact de l'innovation sur le terrain; et iii) améliorer l'assimilation des innovations, ainsi que la mise en pratique et en commun des acquis. L'intention du FIDA est d'encourager un style d'innovation répondant à la demande participative, reproductible, à visée politique, intégrée et tournée vers l'impact¹⁷⁶.

Lors de la rédaction de la présente annexe, un projet de cadre opérationnel de la phase principale était en préparation. L'un des piliers de la démarche consiste à relever le défi de tenter de faire évoluer la culture de travail par l'adoption "**de mesures incitatives à l'intention du personnel**". Pour

¹⁷⁴ Rapport relatif à l'«Évaluation de la capacité du FIDA de promouvoir des innovations reproductibles», accord conclusif et note de présentation, rapport n° 1325, novembre 2002, Bureau de l'évaluation.

¹⁷⁵ Dans son évaluation du programme de pays pour l'Indonésie, OE souligne également que: "Afin d'élaborer des programmes de pointe en matière de développement rural et de remplir efficacement son mandat, le FIDA doit être plus adaptable et novateur ... Mieux analyser les technologies connues au cours de la conception du projet et tirer les enseignements critiques de sa propre expérience (écrite et orale) renforcerait considérablement l'approche du FIDA, la performance de son programme et sa crédibilité auprès des partenaires du développement".

¹⁷⁶ Note d'information: Initiative du FIDA pour intégrer l'innovation (EB 2003/80/INF.4).

promouvoir l'innovation, il faut un bon système d'incitations et de rétributions susceptibles de motiver le personnel. À ce titre, il est important de lui donner le temps et la possibilité de mettre en œuvre des idées intéressantes – démarche qui devrait être renforcée par la reconnaissance professionnelle des innovations fructueuses. Il faudrait donc introduire les mesures suivantes:

- rétributions autres que financières pour motiver le personnel, développement des compétences, obtention de résultats, rétro-information en provenance des usagers et mesures d'incitation favorisant l'assimilation et la mise en commun des connaissances;
- instauration de plages de temps libre pour que le personnel puisse participer à des séances d'immersion ainsi qu'à des activités de formation et de promotion de l'innovation;
- intégration de la fonction d'appui à l'innovation dans les descriptions de poste;
- système d'évaluation du travail du personnel du FIDA du point de vue de la promotion de l'innovation;
- encadrement des débutants par des membres du personnel plus expérimentés." (Paragraphe 36).

L'EEI accueille favorablement ce document provisoire. Compte tenu de la nécessité clairement admise de renforcer l'assimilation des acquis et de s'attaquer à la culture de l'Organisation, la démarche adoptée serait plus percutante si le texte établissait des liens plus étroits avec des initiatives essentielles comme la nouvelle politique en matière de ressources humaines, afin de montrer comment cette évolution viendra appuyer l'innovation, et réciproquement. Par ailleurs, la démarche bénéficierait également d'une présentation plus détaillée de l'évolution des comportements nécessaire pour obtenir les résultats recherchés, ainsi que des indicateurs objectifs permettant de suivre aussi bien l'ampleur des changements que les résultats obtenus. Enfin, l'élaboration d'un cadre logique ne serait pas inutile.

Partage des savoirs

4.19 Le FIDA aspire à être la "*principale source de savoirs sur l'élimination de la pauvreté rurale*" et, dans de nombreuses circonstances, "la voix des pauvres" dans les enceintes où s'élaborent les politiques. Il ne semble pourtant **guère établi que le FIDA puisse être considéré comme un chef de file dans ce domaine, et c'est souvent même tout à fait le contraire**. En Guinée, le FIDA a joué un rôle de suiveur plutôt que de meneur en ce qui concerne les tendances du développement (le cadre logique n'est toujours pas appliqué; l'approche "les femmes dans le développement" n'a pas laissé la place à une approche plus généralement axée sur l'égalité entre les hommes et les femmes; et les problèmes liés à l'environnement ne retiennent pas beaucoup l'attention). Le FIDA a apporté sa propre contribution dans le domaine de la microfinance (l'inventaire de 1996, par exemple), mais des initiatives du même ordre auraient dû être prises dans d'autres domaines où elles seraient particulièrement nécessaires: régimes fonciers, encouragement aux organisations paysannes, lutte contre la dégradation de l'environnement, etc. Certaines approches ont été abandonnées de manière prématurée, sans que leur échec ait été suffisamment analysé (l'approche des groupements, par exemple); de plus, et ce fait est peut-être le plus accablant, le FIDA n'a pas répondu aux attentes dans un domaine où il devrait posséder des compétences spécifiques: la mise à l'essai de modes de développement agricole durable dans différents contextes agroécologiques et différents groupes sociaux, en tenant dûment compte des femmes et des jeunes. De même, au Burkina Faso, les résultats atteints en termes de plaidoyer, de catalyse ou de direction ont été à peu près nuls, la plupart des parties prenantes écartant immédiatement toute question concernant le rôle pilote du FIDA. En fait, pour de nombreux observateurs, le FIDA est encore moins visible que ne le laisserait prévoir sa présence en termes de projets. En Égypte, les partenaires ne doutent pas que le FIDA plaide en faveur des ruraux pauvres, mais pensent que la présence du Fonds dans le pays n'est pas suffisante pour que ce plaidoyer ait un grand poids dans ce secteur. Rien ne permet de penser que le FIDA joue un rôle moteur en Égypte.

4.20 L'un des éléments du problème est qu'il y a **très peu de saisie et de partage systématiques des savoirs recueillis sur le terrain**. Au Pakistan, aucun élément probant n'a été relevé quant à un éventuel processus systématique de partage des savoirs du FIDA, et ce dernier n'est pas considéré (ni

par les donateurs, ni par les emprunteurs) comme jouant un rôle pilote sur le plan des savoirs. Certains donateurs et partenaires reconnaissent toutefois une dette à l'égard du FIDA, en ce qu'il a été le premier à mettre l'accent sur la pauvreté rurale. En Arménie également, il ne semble guère que l'expérience et les savoirs du FIDA soient mis en œuvre, dans le pays, dans des rôles d'avocat, de pilote ou de catalyseur. La rapidité du rythme des opérations n'a pas toujours permis de réaliser de manière systématique la saisie et la synthèse des savoirs, en particulier au-delà d'un petit groupe de personnes. L'échange interrégional de savoirs laisse spécialement à désirer. Au Bangladesh, les deux projets retenus dans l'échantillon ont réalisé des performances médiocres sur le plan d'un élargissement du partage des savoirs et des enseignements, au-delà des agences d'exécution et de leurs partenaires. De manière générale, aucun de ces deux projets n'a mis en place de système permettant une saisie rigoureuse des expériences et des enseignements. Des conclusions du même ordre ont été signalées en République-Unie de Tanzanie, en Bolivie et au Mozambique.

4.21 Lorsqu'il existe un partage des savoirs, il prend dans la plupart des cas la forme d'une exploitation de l'expérience acquise dans le cadre de projets antérieurs¹⁷⁷. Certains des exemples les plus prometteurs de gestion des savoirs ont été observés au Mozambique: i) le partage des savoirs est davantage structuré entre le siège du FIDA et les différents projets, en particulier au stade de l'admission d'un projet; ii) le programme de formation FIDA/Centre de formation de l'Organisation internationale du travail à Turin, destiné aux gestionnaires et au personnel des projets a régulièrement été cité comme l'un des plus appréciables processus de transfert des savoirs du siège du FIDA aux nouveaux projets; iii) le partage des savoirs est également programmé entre les projets du FIDA à l'échelle régionale, dans le cadre des ateliers annuels régionaux d'exécution FIDA/UNOPS.

En résumé:

- L'aspiration du FIDA à devenir "la source principale de savoirs sur l'élimination de la pauvreté rurale" est fortement compromise par l'insuffisance (et le caractère non systématique) de la saisie de l'expérience et des savoirs acquis sur le terrain.
- Cet état de choses compromet en outre le potentiel de plaidoyer du FIDA en faveur des ruraux pauvres.

Partenariats organisationnels

4.22 La perception générale, dans l'ensemble des documents de travail de pays, est que le **FIDA est lointain et déconnecté des partenaires potentiels**. Dans certains pays, cette absence d'engagement s'avère particulièrement sérieuse dans le contexte des processus d'harmonisation entre les donateurs. En République-Unie de Tanzanie (voir encadré 9), tous les donateurs interrogés, ainsi que divers informateurs des secteurs public et privé, considèrent que le FIDA est resté à peu près totalement en dehors des changements très significatifs intervenus au cours des dernières années dans les relations entre le gouvernement et les donateurs. Plus sérieusement, la manière traditionnelle d'opérer du FIDA est considérée comme régressive et contraire au nouveau contexte de coordination de l'aide dans le pays. Trois projets récemment préparés par le FIDA ont été confrontés, de la part de différents partenaires, à une vive opposition sur des thèmes allant de la nature des processus d'identification et de formulation à des aspects plus détaillés de la conception.

¹⁷⁷ Au Burkina Faso, le projet PAMER a tiré les enseignements d'un projet similaire mené au Sénégal, et utilise des projets en cours dans des pays voisins pour former et informer son personnel. En Égypte, le FIDA a progressivement intégré à la conception du projet APIP les enseignements tirés des expériences de Minya et de Fayoum. En Bolivie, les documents de conception des deux projets prennent en compte les enseignements d'autres projets, et les entrevues avec les coordonnateurs et le personnel des projets confirment leur connaissance d'expériences antérieures. De même, au Bangladesh, le portefeuille a été élaboré sur la base d'expériences précédentes, qu'il s'agisse de projets du FIDA ou d'autres projets menés de manière générale dans le pays.

Encadré 9: Les nouvelles approches de la planification et de la gestion de l'aide remettent en question le modèle opérationnel traditionnel du FIDA

La République-Unie de Tanzanie fait désormais partie, parmi les pays à faible revenu, d'un groupe de plusieurs pays plus avancés; le gouvernement et les donateurs évoluent de façon progressive vers un système dans lequel les modalités traditionnelles de l'aide liée à des projets sont remplacées par un processus national reposant sur un dialogue accru, des perspectives communes et des approches harmonisées de la réforme et du financement sur les plans des politiques et organisationnel. Ce processus a atteint différents stades dans différents pays, mais les tendances sont très semblables: davantage de dialogue local, conduisant à un soutien unifié des donateurs aux politiques de réforme du secteur public; approches sectorielles formelles; arrangements de mise en commun des fonds pour financer des interventions décidées en commun et établissement harmonisé des rapports et, dans les cas les plus avancés, soutien budgétaire.

Le COSOP (octobre 2003) contient des assurances verbales selon lesquelles la programmation du FIDA est en relation avec les processus nationaux, mais la réalité est bien différente. Le programme de développement du secteur agricole (ASDP) constitue la forme opérationnelle de la stratégie de développement du secteur agricole. Le programme ASDP est un processus, et non un document, et il est important de comprendre la nature complexe et contestée de ce processus en République-Unie de Tanzanie.

Il est bien établi que les progrès dans les approches sectorielles du développement agricole et rural sont beaucoup plus complexes et difficiles que dans le cas des secteurs sociaux. Les ministères concernés sont plus nombreux, et leurs intérêts habituellement divergents; la définition d'une répartition appropriée des fonctions entre les secteurs public et privé est beaucoup plus délicate; les ministères clés peuvent se trouver confrontés à une réduction de leur effectifs, voire disparaître, plutôt que d'obtenir l'augmentation des ressources qui récompense normalement l'implication des ministères de la santé et de l'éducation dans les stratégies sectorielles. De plus, en République-Unie de Tanzanie comme ailleurs, le processus ASDP est lui-même intégré à un réseau complexe d'autres réformes: programme de réforme de la fonction publique; réforme de la planification du budget, de son exécution, et des salaires; et, éléments importants, effort de décentralisation du gouvernement et programme de réforme des collectivités locales. Dans tous les pays, les relations réciproques entre stratégies sectorielles et décentralisation sont notoirement difficiles à concevoir et à mettre en œuvre, et des tractations sérieuses sont déjà en cours entre les ministères d'exécution et le ministère des collectivités locales. Le point central, que soulignent tous les informateurs, qu'ils relèvent des donateurs ou des ministères centraux, est qu'à défaut d'une présence et d'une autorité décentralisée dans le pays, le FIDA n'a aucune chance de comprendre les évolutions au jour le jour de ces questions, et encore moins d'assurer la compatibilité entre elles et son programme. L'idée, implicite dans le COSOP, selon laquelle il existe une stratégie agricole établie dont Rome pourrait en quelque sorte déduire les priorités de programmation adéquates, est totalement fautive.

On voit nettement, dans ce contexte, pourquoi les partenaires perçoivent le FIDA non seulement comme désengagé, mais comme potentiellement régressif. La question centrale est celle de la manière traditionnelle d'opérer du FIDA sur les plans de la programmation, de l'identification et de la formulation des projets. Il ne semble pas que le FIDA ait intégré la nature des processus qui ont émergé au cours des cinq dernières années en République-Unie de Tanzanie entre le gouvernement et les donateurs.

4.23 Ce que le FIDA désigne sous le nom de "partenariat" constitue souvent à peine plus qu'une relation contractuelle, ou un groupe central d'agences d'exécution. Au Pérou, le FIDA n'a pas de véritables partenariats. Les deux projets, Marenass et Corredor, ont exercé une grande influence et développé des relations organisationnelles au-delà de la structure des projets, mais cela résultait davantage de leur réputation sur les plans de l'innovation et des résultats que d'une volonté, de la part des projets, de rechercher de telles relations organisationnelles. Au Burkina Faso, aucun des partenariats n'a apporté de contribution significative aux objectifs énoncés dans les cinquième et sixième reconstitutions des ressources. Les partenariats noués avec les services gouvernementaux n'ont pas débouché sur des changements durables, tandis que ceux établis avec le secteur privé n'ont pas eu d'autre effet que l'achèvement des travaux prévus par les contrats. Il convient aussi de noter que

la Fondation bénévole néerlandaise (SNV) et le FBS ont émis un jugement négatif sur leur partenariat avec le PDRSO, tout comme a été perçue de façon négative l'absence de relation avec le projet voisin et complémentaire de la GTZ. De même, en Guinée, les relations avec le secteur public à l'échelon central ont été pour l'essentiel formelles, ou non existantes. Au niveau du terrain, les relations ont consisté en des activités de sous-traitance plutôt qu'en l'établissement d'un véritable partenariat (avec des échanges de vues et une identification conjointe des besoins, une planification et une exécution concertées des activités, un suivi et une analyse conjoints). En Égypte, et loin du partenaire central d'exécution, on perçoit moins bien l'ampleur et la créativité de la relation du FIDA avec d'autres partenaires – même avec les partenaires de fond dans les projets à l'examen.

4.24 On a noté un certain nombre de relations établies au sein des ministères hôtes – encore que l'on ne puisse pas déterminer avec certitude si le FIDA a, dans ce contexte, une influence particulière sur les politiques. Ainsi, en Égypte, le FIDA entretient de bonnes relations avec le Ministère de l'agriculture et de la mise en valeur des terres, et le sentiment de dialogue et de respect réciproque rend possible une critique mutuelle.

4.25 En République-Unie de Tanzanie et au Mozambique, la présence de fonctionnaires de liaison a contribué à améliorer les relations avec les partenaires donateurs clés. Les informations recueillies dans ces deux pays donnent à penser que la nomination de fonctionnaires de liaison locaux, de niveau relativement peu élevé et ne disposant que de faibles ressources, aide à améliorer la communication. Mais ils n'ont pas de statut officiel, pas de pouvoir de décision en ce qui concerne l'identification, la formulation ou l'exécution, et ne peuvent pas s'exprimer au nom du FIDA. Au Mozambique, le FIDA apporte son appui à ProAgri, et les relations avec les partenaires donateurs sont bonnes, peut-être influencées par le fait que les donateurs deviennent actuellement plus circonspects quant aux avantages que peuvent apporter un soutien au pays dans un cadre sectoriel et une mise en commun des fonds. Quoiqu'il en soit, avant l'ouverture du bureau de liaison du FIDA au Mozambique, il y a deux ans, il n'existait pas un seul mécanisme d'échange officiel d'expériences entre les projets du FIDA et ceux d'autres donateurs. Depuis l'ouverture de ce bureau, le FIDA est représenté au sein de sept instances permanentes.

En résumé:

- Les partenariats du FIDA sur le terrain sont souvent à peine plus que des relations contractuelles, et l'organisation dans son ensemble peut parfois apparaître comme lointaine et déconnectée des agences clés;
- La présence de fonctionnaires de liaison a contribué à améliorer certaines relations, mais davantage d'efforts sont nécessaires pour améliorer les interconnexions entre le siège du FIDA et le terrain.

Concertation sur les politiques publiques

4.26 On a pu observer quelques cas d'impact sur les politiques publiques. Au Bangladesh, l'exemple le plus remarquable dans ce domaine (dans le cadre du SSWRDSP) est constitué par le rôle clé joué par le projet dans l'organisation et la facilitation de la préparation des nouvelles directives sur la gestion participative de l'eau dans le pays – dispositions désormais obligatoires pour tous les projets de gestion de l'eau. Le projet a aussi contribué à la formulation de la politique nationale de l'eau. Le RFSP, en République-Unie de Tanzanie, a apporté une contribution significative à la réforme des politiques nationales concernant la fourniture de microfinancement et l'organisation des coopératives, tandis que le NAFP, au Mozambique, a réalisé quelques avancées notables, avec en particulier: i) l'adoption d'une politique et d'une stratégie nationales dans le domaine des pêches; ii) de nouvelles dispositions réglementaires légalisant les comités de cogestion des pêches; et iii) une politique et une législation nouvelles concernant les zones de pêche et les filets. Au Mozambique, le projet PAMA a également d'importantes réalisations à son actif dans le domaine des politiques publiques, à savoir:

i) un projet de réglementation sur l'enregistrement des associations paysannes, et ii) une note de position sur la modification de la politique des concessions dans le domaine agricole.

4.27 De manière générale, toutefois, **les éléments d'information disponibles au niveau des pays montrent que le FIDA ne s'est pas beaucoup engagé dans la concertation.** Il y a là une relation étroite avec la performance insuffisante du FIDA dans sa gestion des savoirs et ses partenariats organisationnels (voir les sections précédentes). Il n'est guère établi, au Pakistan par exemple, que l'un ou l'autre des deux projets retenus dans l'échantillon ait donné l'occasion d'une véritable concertation. Il est surprenant, dans le cadre du projet PF-ACP, que l'on n'ait pas tenté, compte tenu de son très grand impact sur la pauvreté, un début d'approche de la question du manque d'équité dans la répartition des terres (et des problèmes des relations avec les fermiers). De même, les questions de fond en rapport avec la maintenance demeurent pour l'essentiel sans solution, et auraient mérité une plus grande attention. Pour le BADP également, certains domaines importants de concertation auraient dû retenir davantage l'attention, comme le contrôle des taux d'intérêts imposés aux emprunteurs (en rapport avec la microfinance) et les conséquences du processus de décentralisation en cours au Pakistan. En République-Unie de Tanzanie, et malgré les réalisations du projet RFSP, aucun informateur (fonction publique ou donateurs) n'a été en mesure de donner une preuve de l'impact du FIDA sur les politiques publiques, ni du rôle de catalyseur/chef de file du FIDA dans la réduction de la pauvreté rurale. L'une des conclusions de l'étude sur dossier était que le COSOP pour la République-Unie de Tanzanie constituait un "médiocre moyen pour communiquer la stratégie de pays du FIDA", et cette opinion semble corroborée par l'impact apparemment minime sur les pouvoirs publics et les agences donatrices. En Égypte, l'EEI n'a relevé aucun signe d'un impact majeur d'initiatives en matière de politiques publiques en rapport avec le FIDA; l'aspiration à jouer un rôle de chef de file dans un secteur implique un niveau de ressources et d'engagement que, de toute évidence, le FIDA ne possède pas. Le FIDA pourrait renforcer considérablement son impact par une coopération dans le cadre de l'exécution, en discutant avec les partenaires des changements nécessaires, et en tirant les enseignements du travail en commun. Par ailleurs, le dialogue avec les organisations partenaires est très insuffisamment développé en Égypte, et le FIDA manque visiblement d'instruments concrets de formation et d'exercice. Des situations du même ordre sont signalées en Guinée, en Bolivie, au Burkina Faso et en Arménie.

4.28 Il subsiste donc, pour le FIDA, un vaste potentiel de contribution à l'élaboration des politiques. Au Pérou, et bien que le projet Marenass soit considéré comme réussi, il n'a pas suscité de dialogue sur les politiques de développement rural, que ce soit au niveau local ou au niveau sectoriel. Cette situation commence à changer grâce à la campagne de publicité plus agressive du projet PREVAL, qui comprend notamment un nouveau livre intitulé "*Ten Keys*" (Dix clés). Certaines parties prenantes ont estimé que l'expérience acquise par le FIDA est suffisante pour exercer une influence, mais qu'il n'en a pas fait usage (à tout le moins à partir d'une plate-forme d'un niveau supérieur à celui du CPP). Les deux projets examinés en Arménie, NWASP et ASP, ont contribué à modifier le paysage institutionnel, avec la création de la seule banque coopérative (et principal prêteur aux zones rurales) du pays, et de la Fondation Aniv qui accorde des prêts aux petits entrepreneurs et aux petites entreprises naissantes (alors que d'autres institutions se sont davantage intéressées aux entreprises de taille moyenne).

Encadré 10: L'impact sur les politiques publiques dépend de la durabilité de l'application et de la vérification de cette application

L'expérience du FIDA au Mozambique montre qu'un impact est peu probable si on adopte une nouvelle politique sans prêter attention à son application et à la vérification de cette application. L'accent mis, de manière précise et cohérente, sur la réforme des politiques par le biais du projet de pêche artisanale dans la province de Nampula (NAFP) a contribué à cinq changements au moins dans la politique des pêches: i) extension de la zone d'exclusion des chalutiers de un à trois milles de la côte afin d'élargir la zone de pêche artisanale; ii) réduction des taxes/droits de douane sur les intrants pour la pêche; iii) nouvelle législation sur la taille des mailles des filets, en vue d'interdire l'utilisation des filets en

tulle; iv) législation visant à promouvoir la cogestion des ressources halieutiques par la communauté; et v) levée des dispositions prévoyant une période de fermeture de la pêche dans la province de Nampula afin de permettre aux pauvres de pêcher toute l'année. À quelques exceptions près, toutefois, ces changements n'ont pas été appliqués, et leur impact est demeuré très virtuel.

Ainsi, afin de faire respecter la nouvelle zone d'exclusion des chalutiers, le NAFP avait fourni au Département de l'administration des pêches un patrouilleur et des ressources récurrentes pour la surveillance. Mais, lorsqu'à la fin du projet, les moyens fournis par le NAFP se sont taris, le gouvernement a suspendu la surveillance des chalutiers, faute de ressources pour assurer l'exploitation et la maintenance. Les résultats étaient inévitables: violations ininterrompues de la nouvelle loi par les bâtiments de pêche industrielle et conflits permanents entre ces derniers et les artisans pêcheurs. Les grands bateaux continuent de pénétrer dans les zones de pêche artisanale, détruisant le matériel de pêche et provoquant parfois des accidents mortels dont sont victimes des petits pêcheurs en mer.

L'expérience suscite une importante interrogation quant à l'efficacité et la durabilité du changement de politique. Le Gouvernement du Mozambique accorde la plus haute priorité aux questions de la zone d'exclusion des chalutiers et de la surveillance des eaux territoriales, mais il ne dispose pas des moyens nécessaires pour mettre en place des systèmes efficaces et durables. À l'heure actuelle, le gouvernement prévoit d'établir, avec un financement de l'Union européenne, un système de repérage des navires par satellite, mais cette ligne de crédit ne prévoit pas de patrouilleurs, et le département est déjà conscient du caractère incomplet de l'intervention. Le FIDA pourrait, dans de tels domaines, apporter une valeur ajoutée, en aidant des projets plus anciens à faire avancer le processus de développement institutionnel. Un projet ayant pour objectif un changement de politique n'est pas complet s'il ne prévoit pas aussi un appui à la création, au sein des autorités compétentes, d'une capacité durable de vérification de l'application de ce changement.

Autre exemple d'échec, la levée des dispositions concernant la période de fermeture de la pêche, qui aurait dû favoriser les pêcheurs pauvres de Nampula, n'a pas été complétée par un mécanisme solide d'exclusion des riches. Ce sont dès lors les sociétés de pêche industrielle et des pêcheurs venant d'autres provinces qui ont bénéficié de cette mesure, et on craint qu'elle ne conduise à un épuisement plus rapide des ressources halieutiques dans la région. On a là un exemple caractéristique de bonnes intentions débouchant sur de mauvais résultats.

Les observations ci-dessus mettent en évidence les rôles supplémentaires que pourrait jouer le FIDA. Il est tout à fait clair, en premier lieu, que l'application d'une politique et la vérification de cette application doivent être abordées en même temps que l'élaboration ou le changement de cette politique. Le FIDA devrait, en deuxième lieu, apporter un appui au suivi et à l'examen permanents de la performance des nouvelles politiques. L'occasion de réexaminer les politiques se présente habituellement tous les cinq ans, au terme du cycle de planification du gouvernement, et elle est normalement associée aux élections générales. Les résultats des travaux du FIDA pourraient s'insérer, de manière stratégique, dans ce processus.

5. Performance des projets

5.1 Le portefeuille du FIDA comporte quelques projets hautement performants, mais bon nombre d'entre eux sont loin d'être satisfaisants. Le tableau 7 récapitule les principales appréciations des performances auxquelles ont abouti les évaluations de projets. Si l'on se réfère aux objectifs de l'institution et aux priorités de développement des pays, la performance des projets financés par le FIDA est bonne. Tous les projets évalués visaient directement ou indirectement à réduire la pauvreté et la réduction de la pauvreté est une priorité, sinon la priorité absolue de la majorité des pays emprunteurs du FIDA. L'efficacité est substantielle dans deux tiers des cas, et il reste le dernier tiers des projets retenus dans l'échantillon, où les résultats sont insuffisants par rapport aux objectifs de développement visés. L'efficacité est satisfaisante – élevée ou substantielle – dans seulement la moitié des projets évalués et moins que satisfaisante dans l'autre moitié. Naturellement, le succès de la mise en œuvre des projets financés par le FIDA dépend fortement de la performance de l'emprunteur. Celle-ci est, dans la plupart des projets de l'EEI, raisonnablement bonne, bien qu'il y ait manifestement place pour des améliorations. La performance combinée des institutions coopérantes et

du FIDA est légèrement inférieure à celle de l'emprunteur, en raison principalement de problèmes de supervision et de retards de la part du FIDA dans ses actions tendant à corriger les insuffisances des projets. L'échantillon contient un petit nombre de projets excellents, mais la constatation de l'EEI est que l'actuel modèle d'intervention ne réussit pas à relever de manière plus générale le niveau de performance.

Tableau 7: Récapitulation des appréciations des performances des projets¹⁷⁸

(taille de l'échantillon: n = 20 projets)	Élevé(e)	Substantiel(le)	Modeste	Négligeable	n
Pertinence: Mesure dans laquelle le projet répond aux priorités de développement du pays, à la stratégie du FIDA et aux besoins des bénéficiaires.	60%	40%	-	-	20
Ciblage: Mesure dans laquelle la conception a ciblé les activités appropriées sur les personnes appropriées.	10%	55%	35%	-	20
Efficacité: Réalisation (ou réalisation attendue) des grands objectifs de l'intervention d'aide au développement.	-	67%	33%	-	18
Efficience: Conversion économique des intrants ou des ressources en produits et en réalisations.	20%	25%	50%	5%	20
Performance de l'emprunteur: Performance globale de la direction du projet et des exécutants.	25%	35%	40%	-	20
Performance des IC et du FIDA: Performance globale du FIDA et des superviseurs.	10%	45%	45%	-	20

Source: Appréciations du formulaire 5 de l'EEI.

5.2 Les résultats des études de pays de l'EEI sont très semblables à ceux du RARI de 2003. En termes de performance des projets (pertinence, efficacité et efficience), les résultats combinés présentent une remarquable similitude, de même qu'en termes d'impact sur la pauvreté rurale et de durabilité (voir tableau 8). Cette observation conforte les conclusions de l'EEI, et ce d'autant plus que le RARI examinait un sous-ensemble différent de projets du portefeuille du FIDA¹⁷⁹. Le RARI portait sur quatre programmes de pays, deux questions thématiques et une question institutionnelle, évalués en 2003. Outre les études par pays (20 projets dans 10 pays), l'EEI s'appuie également sur les conclusions d'une étude sur dossier de 42 projets répartis dans 21 pays.

Tableau 8: Comparaison entre les résultats de l'EEI et des RARI de 2002 et 2003

% élevé(e) et substantiel(le)	Échantillon EEI	RARI 2003	RARI 2002
Pertinence	100	90	80
Efficacité	67	70	60
Efficience	45	50	50
Impact sur la pauvreté	55	50	50
Durabilité de l'impact	61	50	40

Source: Rapport annuel sur les résultats et l'impact (RARI) des opérations du FIDA, 2003.

5.3 Il est difficile, faute de données aisément comparables, de comparer la performance du FIDA et celle d'autres organisations de développement. De nombreuses IFI (BAfD, BAsD, BID) et d'autres agences de développement ne procèdent pas à une ventilation des données concernant le secteur rural. Le portefeuille de projets du secteur rural de la Banque mondiale est donc le plus proche, à des fins de comparaison, de celui du FIDA. Pour les projets achevés, les chiffres de la Banque mondiale montrent qu'en moyenne 67,5 pour cent des projets du secteur rural ont produit un résultat satisfaisant entre

¹⁷⁸ Les classes modales sont indiquées en grisé. Il a été jugé inutile de considérer l'efficacité de deux projets qui en sont aux tous premiers stades de la mise en œuvre: BADP au Pakistan et AMSDP en République-Unie de Tanzanie.

¹⁷⁹ Différents projets, au Burkina Faso et en Guinée, ont été évalués tant par le RARI que par l'EEI.

1994 et 2003, contre 68,9 pour cent pour le portefeuille dans son ensemble¹⁸⁰. Lors de l'exercice 2002, la proportion de projets ruraux achevés avec un résultat satisfaisant avait atteint 81 pour cent, signe de l'effort entrepris par la Banque pour améliorer la qualité du portefeuille rural. La Banque classe les résultats en se fondant sur une combinaison de trois critères: la pertinence, l'efficacité et l'efficience. La moyenne des résultats des 20 projets pour l'EEI sur la base de ces trois critères est "satisfaisante" pour 70,7 pour cent d'entre eux, soit un pourcentage proche du chiffre de la Banque, mais elle tombe à 61 pour cent lorsqu'on se limite aux projets achevés. L'échantillon de projets achevés est très petit, et la comparaison ne peut avoir de valeur qu'indicative, mais il n'en demeure pas moins que, même si le FIDA affirme travailler différemment d'autres organisations, telles que la Banque mondiale, il n'a pas lieu d'être trop satisfait des niveaux de performance de ses projets.

Pertinence des investissements du FIDA

5.4 De manière générale, les investissements effectués dans le cadre des projets correspondent bien aux priorités de développement des pays, aux stratégies du FIDA et aux besoins des bénéficiaires¹⁸¹. Cela n'a rien de particulièrement surprenant, dès lors que les priorités de développement des pays concernés sont fréquemment exprimées en termes généraux, et que les attentes des bénéficiaires sont souvent élevées. Au Mozambique, par exemple, le projet PAMA, qui a pour objectif d'appuyer les marchés agricoles, est clairement en accord avec la stratégie de commercialisation de la production des petits exploitants agricoles adoptée par le gouvernement et avec l'engagement pris par ce dernier de libéraliser l'économie. En fait, le gouvernement a mis un terme à ses interventions directes sur les marchés agricoles, et cela à un rythme plus rapide que celui de la croissance du secteur privé, créant ainsi un vide dans lequel le PAMA a trouvé sa place. En République-Unie de Tanzanie, pratiquement toutes les personnes interrogées à propos des projets RFSP et AMSDP ont répondu que les projets étaient très ou extrêmement importants pour leur vie. Bien que ces réponses ne soient nullement en contradiction avec la récapitulation des réponses des bénéficiaires (tableau 9), elles semblent néanmoins orientées par un fort "désir de plaire"; les opérations sur le terrain de l'AMSDP n'ont débuté qu'en mars 2004, et les groupes n'ont, pour la plupart, eu qu'une seule réunion initiale avec les organisateurs (organismes partenaires) auxquels a été attribué le contrat.

Tableau 9: Évaluation de la pertinence par les bénéficiaires

Taille de l'échantillon: 20 projets	<i>Pertinence: sur l'ensemble de l'aide dont vous avez besoin pour améliorer votre vie, quelle importance accordez-vous à ce projet?</i>					
	Extrêmement important	Hautement important	Plutôt important	Pas vraiment important	Autre	n
Projets à un stade avancé/achevés	19%	49%	25%	7%	-	701
Projets à un stade précoce/à mi-parcours	36%	37%	20%	6%	2%	775
Ensemble des projets	28%	42%	22%	7%	1%	1476

Source: Données tirées des enquêtes auprès des bénéficiaires (formulaire 4).

5.5 Bien que les priorités de développement soient souvent assez générales, et les attentes des bénéficiaires élevées, **les déclarations d'ordre stratégique du FIDA ne constituent pas un guide clair pour une meilleure sélectivité opérationnelle**. Le rapport de l'étude sur dossier de l'EEI note (page 16), à propos du Cadre stratégique 2002-2006: "Le cadre de réflexion et d'action manque de rigueur, admettant presque tout et n'excluant presque rien. Son impact sur les projets ... n'est pas facile à percevoir, et il serait difficile d'exclure "adéquat" dans la quasi-totalité des cas". Le même

¹⁸⁰ Ces chiffres sont établis par rapport au nombre de projets satisfaisants et non par rapport aux décaissements. Pondérés par le montant des décaissements, les chiffres sont plus élevés pour les projets du secteur rural et pour le portefeuille de la Banque dans son ensemble.

¹⁸¹ Quatre projets (PRODESIB, PROSAT, NWASP, ASP) correspondent de près aux documents stratégiques du FIDA (le cadre stratégique, la stratégie régionale pertinente et le COSOP), mais cela s'explique en partie par le fait que la conception des projets était antérieure aux stratégies en question.

rapport contient l'opinion selon laquelle les stratégies régionales jouent un rôle essentiel, dont le moindre aspect n'est pas qu'elles comblent une partie du vide stratégique/opérationnel laissé par le Cadre stratégique. De sérieux points faibles sont également observés, et notamment la prise en compte limitée des meilleures pratiques et savoirs internationaux relatifs à la croissance et à la réduction de la pauvreté rurale au niveau régional, à quoi s'ajoute une absence d'indicateurs clairs permettant de suivre les progrès en regard des objectifs régionaux (ibid., pages 16-17).

5.6 Les COSOP ne constituent pas le filtre rigoureux qui serait nécessaire au stade de l'identification des projets. L'étude sur dossier met en évidence un certain nombre de points faibles dans les COSOP (récapitulés dans le tableau 10) mais, et ce point est le plus important, ces stratégies d'intervention pour les pays ne contribuent pas de manière adéquate à limiter et à modérer la réserve de projets. Dans le cas du Pakistan, par exemple, le COSOP recense les problèmes, les contraintes et les orientations prioritaires de façon généralement très convaincante, et pourtant le passage au programme, partiellement défini, de prêts à trois projets se fait de manière abrupte et non coordonnée. Le choix effectué ne comporte aucune application explicite des filtres stratégiques mentionnés, et aucun des trois projets potentiels décrits ne prévoit de possibilité de concertation sur les politiques publiques ou d'un meilleur accès aux ressources explorées. Au Pérou, le COSOP est pratiquement invisible, alors que le FIDA ne l'est pas (le CPP étant un acteur respecté dans les milieux péruviens du développement rural).

Tableau 10: Conclusions clés tirées de l'étude sur dossier des COSOP

Critères	Questions clés
Pertinence	<ul style="list-style-type: none"> Sur le plan de la cohérence avec les priorités et les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, l'appréciation est satisfaisante pour seulement 50 pour cent des COSOP – alors même qu'ils avaient été en grande partie préparés avant la finalisation des DSRP. Une part relativement élevée des COSOP ne propose pas de description adéquate du créneau de développement du FIDA dans le pays concerné (l'appréciation sur ce point étant la moins bonne pour les COSOP les plus récents).
Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> L'analyse des questions institutionnelles et de gouvernance est moins bonne dans les COSOP. En voie d'amélioration, mais la clarté et la cohérence entre les objectifs des COSOP et la formulation des indicateurs sont insuffisantes.
Efficience	<ul style="list-style-type: none"> Les COSOP sont moins efficaces dans la justification de l'innovation et de l'application à plus grande échelle, ou dans l'effet de levier et de catalyse sur d'autres facteurs.

Source: Étude sur dossier de l'EEI (pages 18-21); échantillon de 21 COSOP.

5.7 **La faiblesse des filtres stratégiques et des processus d'identification a parfois conduit le FIDA à prendre, en matière d'investissements, des décisions contestables.** L'appréciation par l'EEI de la pertinence d'un projet constitue une mesure de sa concordance avec les priorités nationales de développement, la stratégie du FIDA et les besoins des bénéficiaires. Elle ne permet pas de déterminer si l'investissement consacré au projet représente la meilleure utilisation possible des ressources (qui aurait pu être conçue au moment de la formulation du projet). Pour un quart au moins des projets examinés, de fortes réserves ont été exprimées quant à l'opportunité de la décision d'investissement (voir encadré 11)¹⁸². Les raisons en sont diverses: i) au Pakistan, on craint fortement que les projets ne cadrent pas avec les objectifs du FIDA; ii) en République-Unie de Tanzanie, l'approche traditionnelle par projet va à l'encontre de l'approche sectorielle de la communauté des donateurs; iii) en Égypte, l'appui unilatéral du FIDA au gouvernement amoindrit sa capacité de poursuivre un programme de développement plus souhaitable.

Encadré 11: Réserves quant aux décisions d'investissement du FIDA

Au Pakistan, les bénéficiaires du projet PF-ACP jugent sa pertinence élevée pour leurs vies, alors que

¹⁸² Il est délicat de fournir des chiffres exacts, étant donné que les réserves sont spécifiques à des projets ou, plus généralement, à des approches de pays. L'estimation de "un quart" repose sur au moins cinq des 20 projets (25 pour cent) ou trois des dix pays (30 pour cent).

L'appréciation, à d'autres égards, est à peine supérieure à modeste. Cela s'explique par les préoccupations quant à l'adéquation entre le projet et l'objectif d'atténuation de la pauvreté rurale du FIDA:

- le projet ne cible pas les zones les plus pauvres de la province;
- le taux de rentabilité du projet ne suffit pas à conforter l'argument de croissance économique;
- l'impact en termes d'équité, lié à l'adduction d'eau, est biaisé par le régime foncier;
- le projet ne cherche pas à traiter les causes sous-jacentes de la pauvreté (biais dans le régime foncier).

L'appréciation relative au projet BADP comporte aussi des réserves, et notamment la pertinence de l'agriculture et de l'élevage pour le groupe cible, alors que la part de ces activités dans le revenu agricole n'est actuellement que de 20 pour cent.

En Égypte, il existe d'une part une concordance évidente entre les objectifs que le gouvernement souhaite atteindre et les domaines dans lesquels le FIDA peut apporter une contribution: aider à la mise en valeur de nouvelles terres et à la colonisation rurale, et procurer des moyens de subsistance durables aux exclus et aux chômeurs. D'autre part, la mise en valeur des terres désertiques bonifiées est une option qui prête à controverse, et la participation du FIDA dans le domaine agricole n'est pas nécessairement la première des priorités de nombreux bénéficiaires (alors que les infrastructures et les services de base font défaut). La question se pose même de savoir si le FIDA s'adresse bien, en Égypte, aux habitants les plus pauvres – qui sont les paysans de la Haute Égypte, région qui attire l'attention d'un nombre croissant d'institutions¹⁸³. De plus, le principal partenaire du FIDA, à savoir le Ministère de l'agriculture et de la mise en valeur des terres, n'est pas véritablement le partenaire idéal pour le type de planification et d'intervention participatives et partant de la base que privilégie le FIDA et auquel s'ajoutent les aspects innovants du développement communautaire et de l'action en faveur des femmes. Une solution serait peut-être d'initier le ministère aux activités innovantes d'ONG comme CARE, dont le projet de recherche sur les cultures commerciales pour de petits exploitants en Haute Égypte a récemment obtenu un don de la Banque mondiale.

En résumé:

- De manière générale, les investissements du FIDA correspondent bien aux priorités de développement des pays, aux stratégies du FIDA et aux besoins des bénéficiaires.
- Le cadre stratégique du FIDA et, dans une moindre mesure, les stratégies régionales et nationales ne constituent pas les filtres de sélectivité nécessaires. De plus, il n'y a pas assez de travaux sectoriels qui offriraient, en termes de moment et de lieu, une justification solide contre une intervention (autrement dit, il n'existe pas de base bien définie permettant de refuser un projet).
- Il n'existe pas de véritable mise en question de l'identification, par exemple par le biais d'un processus de note conceptuelle, qui met en question les CPP des points de vue technique et intersectoriel.

Cibler les ruraux pauvres

5.8 L'Accord portant création du FIDA donne clairement pour mandat à l'organisation de travailler avec les ruraux pauvres en vue de "créer, développer ou améliorer des systèmes de production alimentaire et renforcer les politiques et institutions connexes" (Article 2) et "d'accroître la production alimentaire et d'améliorer le niveau nutritionnel des populations les plus pauvres" (Article 7). Pour beaucoup, cela signifiait travailler avec "les plus pauvres parmi les pauvres".

¹⁸³ Pour le programme concernant l'Égypte dans son ensemble, l'évaluation du programme de pays (2004, page 5) note également la moindre pertinence pour les plus pauvres.

5.9 Il existe également un lien étroit entre un ciblage efficace et une amélioration des performances d'un projet¹⁸⁴. Sur le papier du moins, le rapport de l'étude sur dossier de l'EEI juge que le ciblage est dans la plupart des cas (83 pour cent) satisfaisant. Le rapport note également (paragraphe 3.58) que *"les meilleures formulations de projets comportent, par zone et par groupe social, des critères définis que l'emprunteur et la direction du projet peuvent directement opérationnaliser. Les cas les moins satisfaisants sont ceux qui, de diverses manières, n'indiquent pas pourquoi la zone de projet a été choisie, donnent des définitions non opérationnelles ("les pauvres"), ou ne mentionnent pas l'existence de groupes clés (par exemple des travailleurs asservis)"*. Dans le cadre des études de pays, le projet SSWRDSP (Bangladesh) en est un exemple: l'examen des groupes cibles est difficile à suivre dans les documents de conception, et il est fait référence à toutes les catégories de personnes, des femmes indigentes aux pêcheurs, et aux exploitants de moyennes ou de grandes exploitations agricoles. Il existe aussi des exemples de projets dans lesquels une mauvaise compréhension des causes sous-jacentes de la pauvreté a compromis l'impact d'ensemble de l'investissement. Au Pakistan (PF-ACP), les questions sous-jacentes de la propriété foncière n'ont pas été prises en compte. Les intentions originales, qui étaient d'apporter un appui sélectif aux plus pauvres en matière de rigoles d'irrigation et de biefs, allaient s'avérer à peu près aussi régressives que le régime foncier. En Guinée, le projet PD-PEF définit les plus pauvres comme ceux exploitant moins de trois hectares, mais sans faire la moindre référence aux caractéristiques de la terre ou aux droits d'accès (propriété ou usufruit), alors que ces facteurs sont d'une grande importance pour la détermination des avantages que l'on peut retirer de l'exploitation d'une parcelle donnée. De plus, le projet a mis l'accent sur le développement des bas-fonds, et a négligé en pratique les paysans les plus pauvres, qui cultivent généralement des parcelles à flanc de colline.

5.10 Une conception des projets favorable aux pauvres ne se traduit pas toujours par un succès sur le terrain. Les résultats des études de pays font apparaître des préoccupations à propos du ciblage: pour 65 pour cent des projets de l'échantillon, l'appréciation "élevée/substantielle" est portée à propos du ciblage dans son ensemble – en termes de zones pauvres et de groupes fonctionnels pauvres (petits exploitants, pêcheurs artisanaux); pour 40 pour cent des projets, l'appréciation est également de "élevée/substantielle" à propos du ciblage des personnes les plus pauvres à l'intérieur de ces zones ou au sein de ces groupes (voir tableau 12). Ces résultats donnent à penser que des problèmes de ciblage sont apparus au cours de l'exécution¹⁸⁵.

Tableau 12: Appréciation du ciblage¹⁸⁶

(Taille de l'échantillon: 42 projets)	% de satisfaisant	% de non satisfaisant	Taille de l'échantillon
Ciblage d'ensemble (conception)	83	17	42
Ciblage d'ensemble (exécution)	65	35	20
Femmes (conception)	81	19	42
Femmes (exécution)	58	42	19
Personnes les plus pauvres (exécution)	40	60	20

Source: Étude sur dossier et appréciations du formulaire 5 de l'EEI.

¹⁸⁴ Une étude sur le ciblage réalisée par Coady, D., Grosh, M. et Hoddinott, J. (2003) a constaté que le ciblage est efficace: *"En règle générale, le programme médian apporte aux pauvres un quart de ressources en plus par rapport à des allocations aléatoires. Les dix programmes ayant eu les meilleurs impacts ont apporté aux pauvres de deux à quatre fois leur part par personne de bénéficiaires. Des allocations progressives ont été possibles dans tous les contextes nationaux, dans des pays à niveaux de revenus sensiblement différents, et dans la plupart des types de programmes"*. (Banque mondiale, Social Safety Nets Primer Notes, Issue 10, 2003).

¹⁸⁵ Dans une étude récente portant sur le ciblage dans 122 programmes (projets) répartis sur 48 pays, Coady, D. et al. (2003:64-5) concluent que *"la qualité de l'exécution est d'une extrême importance pour le résultat du ciblage"*.

¹⁸⁶ Le pourcentage de "satisfaisant" et "non satisfaisant" est obtenu par l'addition, respectivement, des appréciations élevé/substantiel et modeste/négligeable.

5.11 Au Bangladesh, le projet SSWRDSP est financé conjointement par le FIDA et la BASD. Les documents de conception du FIDA diffèrent de ceux de la BASD, mais rien ne prouve que la version du ciblage du FIDA – qui met l'accent sur les personnes les plus vulnérables et extrêmement pauvres – ait jamais eu la moindre influence sur l'exécution du projet par le LGED (service technique des collectivités locales) ou sur la supervision de la BASD. En Guinée, le principal investissement, consacré à la remise en état de la liaison Telimele-Samanko-Sangaredi (dans le cadre du projet PD-PAPE), est peut-être important, mais il n'a pas pour objectif prioritaire de relier les petits villages et les zones de production à l'artère principale. Dans les deux projets étudiés en Guinée – PD-PAPE et PD-PEF – les investissements consacrés aux zones de bas-fonds relèvent d'une stratégie qui ne touchera pas les plus pauvres. Au Pakistan, la zone choisie par le PF-ACP est loin d'être la plus pauvre du Baloutchistan (et les plans de ciblage des groupes les plus pauvres le long des cours d'eau n'étaient guère réalisables). On peut citer d'autres exemples encore:

- AqDP (Bangladesh): la composante aquaculture en étang a été redéfinie au cours du bilan à mi-parcours, et la composante révisée met désormais l'accent en premier lieu sur les plus grands étangs. Ces derniers appartiennent généralement aux ménages les plus riches, de sorte que les ménages les plus pauvres, qui possèdent de petites mares (doba/pagar) sont laissés pour compte.
- PDRSO et PAMER (Burkina Faso): dans les deux projets, les travaux résultants ont eu un impact sur les plus riches, comme en témoignent les exercices d'appréciation du bien-être et les réponses des personnes interrogées.
- NWASP et ASP (Arménie): la direction du projet ASP met de plus en plus l'accent sur ceux qui, parmi les pauvres, font preuve du plus grand esprit d'entreprise et sont les plus productifs (projet de suivi). L'enquête auprès des bénéficiaires montre que d'après 69 pour cent des personnes interrogées, les bénéficiaires du projet ASP sont devenus en majorité plus riches ou beaucoup plus riches, contre 49 pour cent pour le projet NWASP.
- EDNASP et WNRDP (Égypte): les projets doivent cibler les paysans sans terre et les diplômés au chômage, mais on s'interroge sur le point de savoir si le FIDA cible les plus pauvres en Égypte dans l'ensemble de son portefeuille, alors que ce sont les paysans de la Haute Égypte (dans le sud du pays) qui sont considérés comme les plus pauvres.

5.12 Il arrive fréquemment que les mécanismes d'exécution ne suffisent pas à faire obstacle à l'appropriation des avantages. Dans nombre de cas, il n'est pas indiqué (ni même souhaitable) de cibler des groupes spécifiques, car le ciblage peut demeurer un problème. Dans le projet BADP (Pakistan), par exemple, le rapport de préévaluation et le RRP sont, ce qui est assez surprenant, très peu explicites quant au protocole de ciblage. En l'absence de procédures de sélection plus rigoureuses, les ONG sont incitées à maintenir les coûts à un niveau peu élevé en choisissant des cibles potentiellement plus "fructueuses" (et moins pauvres); de plus, il n'y a pas de procédure qui permettrait de suivre l'aide accordée aux communautés et de s'assurer par conséquent qu'elle est répartie de façon équitable. Du point de vue de l'exécution, les enseignements sont au nombre de trois:

- il faut fournir des directives et des procédures explicites sur le ciblage aux partenaires d'exécution;
- il faut concevoir et mettre en œuvre des mécanismes empêchant l'appropriation des avantages par les groupes les plus riches;
- il faut suivre et surveiller l'aide apportée, et utiliser en retour ces informations dans les décisions de gestion.

5.13 Ce ne sont pas toujours les plus pauvres que visent les investissements du FIDA. Dans les projets menés en République-Unie de Tanzanie, en Arménie et au Bangladesh, l'accent a été mis délibérément sur les pauvres plus "productifs" ou sur ceux qui représentent une possibilité d'investissement plus intéressante (petits entrepreneurs, propriétaires de grands étangs de pisciculture,

etc.). Ce choix est parfois justifié: au Pérou, le projet Corredor ne travaille pas avec les habitants les plus pauvres de la région. Dans les 15 provinces couvertes par le Corredor, les pourcentages de "extrêmement pauvres" et de "très pauvres" sont respectivement de 6 pour cent et 37 pour cent; pour l'ensemble du département, les chiffres correspondants sont de 27 pour cent et 50 pour cent¹⁸⁷. Le projet vise à renforcer les liens commerciaux entre les populations vivant dans le "corridor", et ne cible pas les communautés n'ayant qu'un accès limité aux relations commerciales, parce qu'il n'existe pas de routes fiables ou parce que les distances sont trop grandes. Cela signifie que les communautés les plus isolées, vivant dans la ceinture la plus éloignée et où la grande pauvreté est pratiquement universelle, ont été exclues, non seulement pour maintenir les coûts administratifs à un niveau peu élevé, mais aussi parce que leur inclusion aurait compromis le concept de "liaison" du projet.

5.14 Le FIDA n'est pas la seule organisation confrontée aux difficultés du ciblage. Un rapport sur le portefeuille de projets du secteur rural de la Banque mondiale a également mis en évidence une faiblesse du ciblage, en particulier dans les pays les plus pauvres ou les régions les plus pauvres de certains pays¹⁸⁸. Le programme mis en œuvre par la Banque pour aider les ruraux pauvres ne se limite toutefois pas aux projets du secteur rural, et inclut les activités sectorielles, la concertation sur les politiques et la politique de prêts, qui affectent indirectement les populations rurales. Pour ce qui concerne le FIDA, sa capacité d'exercer une influence sur les politiques ne va pas bien au-delà de son programme de prêts. La combinaison de ces divers facteurs – faiblesse de la conception des projets, faiblesse des mécanismes d'exécution et évolution stratégique faisant que l'accent n'est plus mis sur les plus pauvres mais plutôt sur un éventail beaucoup plus large de groupes de ruraux pauvres – pourrait commencer à affaiblir la position du FIDA en tant que "spécialiste" dans le secteur rural.

Effacité de l'exécution

5.15 **Deux tiers des projets financés par le FIDA atteindront probablement leurs objectifs de développement, mais le dernier tiers est à la traîne.** Dans l'ensemble, on considère que 67 pour cent des projets ont une efficacité élevée ou substantielle. Ce résultat n'est pas très différent de celui du RARI de 2003, qui était de 70 pour cent. Si l'on donnait au terme d'efficacité un sens plus étroit (en posant la question sous la forme "dans quelle mesure le projet a-t-il atteint ses propres objectifs?"), le résultat serait sans doute plus élevé. Mais cela aurait pour effet de comparer les projets sur des bases différentes, l'appréciation portée sur certains projets étant plus élevée simplement parce que leurs objectifs seraient moins élevés.

5.16 L'efficacité est affectée par la qualité de la conception initiale du projet. Il est raisonnable de s'attendre, au cours de la phase de démarrage d'un projet, à quelques modifications dans la conception et les dispositions d'exécution – encore qu'une meilleure conception se traduise effectivement par une efficacité accrue (voir encadré 12). Il arrive qu'une nouvelle formulation ait un résultat très positif. Au Pérou, la direction du projet Marenass a pris, un an après le début de son exécution, l'initiative d'une reformulation du projet. Il a été affirmé que cette décision était nécessaire pour éviter des contradictions entre les objectifs généraux du projet et l'attribution aux communautés d'une entière possibilité d'initiative pour affirmer leurs propres priorités.

Encadré 12: Des problèmes de conception des projets ont affecté l'efficacité de leur exécution

La conception est une composante essentielle de la qualité de l'aide, et cette qualité a un impact énorme sur l'efficacité¹⁸⁹. L'étude sur dossier (paragraphe 3.58 à 3.88) met en évidence quelques domaines clés dans lesquels la conception des projets du FIDA doit être améliorée. On peut les résumer comme suit:

¹⁸⁷ Au Pérou, les départements sont divisés en provinces, elles-mêmes divisées en districts.

¹⁸⁸ "Toward sharpening the focus on rural poverty: A review of World Bank experience", Département de l'évaluation des opérations, Banque mondiale, 2002.

¹⁸⁹ Comme l'a démontré de manière empirique Wane, W. (2004), *The Quality of Foreign Aid: Country Selectivity or Donors Incentives?*, World Bank Policy Research Working Paper 3325, juin 2004.

- dans 60 pour cent des cas, insuffisance de la définition, de la clarté et de la facilité de mise en œuvre de l'objectif et des **indicateurs** de résultat;
- dans 57 pour cent des cas, insuffisance des explications des systèmes et des responsabilités en matière de **surveillance**;
- dans 45 pour cent des cas, insuffisance de l'évaluation des **risques** significatifs, des hypothèses, et des mesures permettant d'atténuer les risques;
- dans 43 pour cent des cas, insuffisance de l'analyse des configurations et des tendances **institutionnelles**;
- dans 40 pour cent des cas, insuffisance des preuves d'une participation directe des **bénéficiaires** à la conception du projet.

Les documents de travail relatifs aux pays font apparaître un certain nombre d'exemples dans lesquels la faiblesse de la conception d'un projet a eu une incidence sur son exécution:

- RFSP (République-Unie de Tanzanie): conception confuse et trop normative; les 27 risques recensés dans le cadre logique auraient dû, en majorité, être clarifiés et internalisés au cours de la phase de formulation et de négociation du prêt. S'il n'était pas possible d'atténuer les risques au moment de la conception parce que le projet cherchait à suivre une démarche nouvelle et en grande partie sans précédents, il aurait peut-être été préférable de qualifier explicitement cette composante d'initiative pilote;
- PDRSO (Burkina Faso): la logique du projet était faible, et l'idée selon laquelle la communauté identifiera ses propres priorités et sa façon de travailler ne constitue pas en soi un objectif de développement. Par ailleurs, aucune étude d'impact des travaux de construction routière sur l'environnement n'a été réalisée, et il existait un risque élevé lié au développement des fonds de vallées (et seulement de faibles mécanismes de réduction des risques à mesure qu'ils devenaient visibles);
- BADP (Pakistan): la logique de l'intervention aurait mérité davantage d'attention, et notamment le fait que 80 pour cent des revenus proviennent de sources non agricoles, la difficulté pour les services publics d'atteindre les pauvres, et l'absence de prise en compte, dans les documents de préévaluation du projet, des conséquences du vaste mouvement de transfert des responsabilités dans le pays.

5.17 Les problèmes d'exécution constituent l'une des causes majeures du manque d'efficacité des projets. Sur les 16 projets de l'échantillon dont l'exécution était bien avancée ou achevée, la moitié ont connu de sérieux problèmes d'exécution (sans compter les deux projets de la Bolivie, interrompus pour cause de force majeure). Trois projets (deux en Guinée et le PDRSO au Burkina Faso) ont été confrontés à des points faibles s'aggravant mutuellement: la zone du projet était trop grande, la population cible trop nombreuse, le nombre de composantes trop élevé, et la sélection de l'équipe de gestion laissait à désirer. En Égypte, le projet EDNASP était considéré comme un échec pour de multiples raisons: faiblesse de la gestion, erreurs dans le recrutement du personnel, absence d'infrastructure de projet, lenteur dans l'attribution des contrats, difficultés dans la mise en valeur des terres, etc. Le projet a été redéfini après le bilan à mi-parcours, et s'est sensiblement amélioré. En Bolivie, tant le PRODESIB que le PROSAT ont connu d'importants problèmes institutionnels et ont été redéfinis par des missions de réorientation. Au Pakistan, le PF-ACD a été profondément remanié lors du bilan à mi-parcours. Au Mozambique, les composantes non réalisables du projet NAFP ont été supprimées lors du bilan à mi-parcours, et remplacées par des composantes plus simples.

5.18 Dans certains cas, les difficultés d'exécution étaient indépendantes de la volonté du FIDA. Deux projets (Marenass au Pérou et RFSP en République-Unie de Tanzanie) ont dû être modifiés parce que le cofinancement prévu au budget ne s'est pas concrétisé. Les deux projets associés à des prêts de la BAsD (SSWRDP au Bangladesh et PF-ACP au Pakistan) ont été confrontés à des difficultés résultant à la fois de la conception et des dispositions d'exécution, dans une grande mesure indépendantes de la volonté du FIDA. Des changements ont dû rapidement être apportés aux deux grands projets de commercialisation: dans le cas du PAMA (Mozambique), il a fallu modifier la conception d'une composante; dans l'AMSDP (République-Unie de Tanzanie), des erreurs

significatives avaient entaché la préparation du budget (non FIDA) de l'infrastructure, et d'importantes ressources étaient engagées dans une approche reposant sur l'organisation de petits groupes, jugée trop risquée par le rapport de préévaluation.

5.19 La modification de la conception intervient au stade du bilan à mi-parcours, ce qui semble une méthode plus efficace que les visites périodiques de supervision pour inverser la tendance dans les projets dont la performance est insuffisante. Sept des projets de l'échantillon (35 pour cent) ont connu des retards considérables dans l'attente d'importantes modifications, introduites après les bilans à mi-parcours respectifs¹⁹⁰. Si l'on peut normalement s'attendre à ce que des modifications soient apportées à la conception des projets aux premiers stades de leur mise en œuvre, il arrive très souvent que ces questions ne soient pas abordées avant un certain nombre d'années. Le FIDA se vante de sa souplesse, mais la disposition à faire preuve de souplesse ne présente guère d'intérêt si personne ne prend l'initiative de la mettre en œuvre. Les observations recueillies montrent que, pour les projets en difficulté, aucune initiative n'est prise, que ce soit par l'emprunteur, le FIDA ou l'institution de supervision, avant le bilan à mi-parcours, moment où intervient la révision de la conception et à partir duquel de nouvelles mesures sont prises.

Efficiences et dispositions administratives

5.20 L'analyse économique et la planification du FIDA n'ont pas suivi le rythme du changement de nature des investissements. Le rapport de l'étude sur dossier formule des réserves sur la qualité de l'analyse économique et souligne une double nécessité: utiliser des indicateurs d'efficacité plus créatifs et plus utiles, et intégrer à la conception des éléments pratiques favorisant des bénéfices et une rentabilité élevés. Un exemple provenant du Pakistan illustre bien ces problèmes. Le projet PF-ACP avait un taux de rentabilité économique négatif lorsque l'on incluait dans l'analyse le projet de relèvement exécuté précédemment avec un financement de la BASD. Du point de vue économique, ce projet n'aurait été justifié que sur la base d'un "investissement à fonds perdus", mais ce problème n'a jamais été abordé lors de l'évaluation prospective. Il n'y a pas eu d'analyse du taux de rentabilité économique lors de l'achèvement du projet (bien que la BASD affirme qu'elle essaiera d'en faire une), et le taux de rentabilité économique final sera sans doute faible, pour plusieurs raisons: i) la phase des investissements a duré trois ans de plus que prévu, avec une réduction proportionnellement plus modeste des coûts totaux et, en conséquence, un retard dans les bénéfices; ii) la zone couverte par les cours d'eau était inférieure de moitié aux prévisions; iii) l'étude d'impact montre que les augmentations des revenus agricoles, d'environ 70 pour cent, sont bien inférieures aux hypothèses optimistes de 200 pour cent formulées dans le rapport de préévaluation; iv) l'étude d'impact montre que l'intensité de culture pourrait être légèrement supérieure aux hypothèses initiales, mais que la différence n'est pas suffisante pour compenser les autres évolutions négatives.

5.21 Les mesures de réorientation intervenant seulement à la mi-parcours, cette longue attente compromet l'efficacité de la gestion du projet et en réduit l'efficacité. Le niveau d'efficacité a été jugé élevé ou substantiel pour 45 pour cent seulement des projets composant l'échantillon, et modeste pour 50 pour cent d'entre eux. Ces résultats sont proches de ceux présentés dans le RARI de 2003, où l'appréciation élevée/substantielle concerne 50 pour cent des projets. La planification économique est médiocre, et l'efficacité des investissements du FIDA varie considérablement. Une estimation du coût par bénéficiaire fait apparaître une fourchette allant de 23 USD à 717 USD par personne, la moitié de l'échantillon se situant dans la tranche de 100 à 400 USD par personne, un quart en dessous de 100 USD et un quart au-dessus de 400 USD (voir tableau 13).

¹⁹⁰ Il s'agit des projets suivants: AqDP (Bangladesh), PDRSO (Burkina Faso), EDNASP (Égypte), PD-PEF (Guinée), PD-PAPE (Guinée), NAFP (Mozambique) et PF-ACP (Pakistan).

Tableau 13: Estimations des coûts par bénéficiaire

Coût par bénéficiaire	Fréquence	
Jusqu'à 100 USD	5	25%
101-200 USD	2	10%
201-300 USD	5	25%
301-400 USD	3	15%
Plus de 401 USD	5	25%
Totaux	20	100%

Source: Données du SGPP, FIDA.

Performance des emprunteurs

5.22 Il existe certes des exemples de projets bien gérés, et les recrutements par concours y ont beaucoup contribué. C'est ce que confirment les études au Pérou, en République-Unie de Tanzanie et au Mozambique (PAMA), où les équipes chargées de la gestion des projets ont été recrutées par concours. La sélection de gestionnaires et d'un personnel capables, jointe à une ferme volonté de voir les objectifs des projets atteints, améliore la prise de décisions ainsi que les performances sur le terrain. Au Pérou, la performance de l'emprunteur a été jugée élevée pour les deux projets de l'échantillon (Marenass et Corredor). Les équipes de gestion sont caractérisées par leur effectif réduit. Dans le cas de Marenass, l'effectif total n'est que de 22 personnes, toutes recrutées à la suite d'un concours national. Ensemble, elles couvrent une zone cible regroupant 360 communautés sur un total de 560. Chaque bureau de zone dispose d'une voiture, les agents de S&E empruntent les transports publics, quelques agents de développement communautaire possèdent une motocyclette et les autres se déplacent en autobus ou à pied. L'effectif du projet Corredor est de 14 personnes, également recrutées par des concours nationaux. Parmi les autres unités de gestion des projets dont les performances ont apparemment été satisfaisantes, il y a lieu de citer celles chargées des projets réalisés en République-Unie de Tanzanie (RFSP et AMSDP), en Arménie (NWASP et ASP), au Mozambique (NAFP et PAMA), au Burkina Faso (PAMER) et au Bangladesh (SSWRDSP).

5.23 Dans de nombreux cas, la gestion du projet est loin d'être satisfaisante. Dans 8 projets sur 20 (40 pour cent), la performance de l'emprunteur a été jugée *modeste*. Cinq autres des projets de l'échantillon sont très récents, trop pour que des problèmes de gestion se soient déjà matérialisés. L'étude sur dossier (paragraphe 3.83 à 3.85) a également souligné que la gestion des projets suscitait des problèmes, notamment du fait d'une analyse inexacte des capacités actuelles et d'un manque d'engagement de la part des exécutants. Deux grands problèmes se dégagent des études par pays: i) rien n'est fait pour éviter que surgissent des problèmes de gestion majeurs; et ii) lorsque les problèmes de gestion qui se sont présentés sont moins sérieux, ils persistent sans que, pour l'essentiel, rien ne soit fait pour les résoudre, et ce pendant plusieurs années.

5.24 Quatre projets (20 pour cent) ont connu de sérieux problèmes de gestion: PD-PEF et PD-PAPE en Guinée, et PRODESIB et PROSAT en Bolivie. En Guinée, les coûts de gestion du PD-PEF étaient énormes, l'effectif du projet atteignant même à un moment 82 personnes, les coûts de l'unité du projet représentant 26 pour cent du coût total du projet, et les coûts des études et des missions de consultation 22 pour cent supplémentaires (soit près de 50 pour cent au total). Dans le cas du PD-PAPE, 96 techniciens et 32 ouvriers étaient employés par le projet en 2002, alors que l'unité du projet n'intervient qu'en qualité de sous-traitant et n'est pas une agence d'exécution. Les coûts administratifs et de gestion, de l'ordre de 58 pour cent du coût total, sont extrêmement élevés. En Bolivie, les projets PRODESIB et PROSAT ont tous deux été affectés par d'importants problèmes institutionnels liés à une réorganisation des services gouvernementaux, et par des problèmes liés à des relations entre les personnes et à une faible capacité. Les problèmes ont été en partie aggravés par la situation politique intérieure et la gestion s'est améliorée depuis la réorientation.

5.25 Cinq autres projets (25 pour cent) présentent une série de problèmes que l'on a laissé persister pendant au moins un certain nombre d'années¹⁹¹. Au Burkina Faso, le PDRSO a connu de multiples retards, de sorte qu'un long délai s'est écoulé entre la conception du projet et son exécution. La gestion du projet apparaît comme très bureaucratique, et met fortement l'accent sur la gestion financière et l'achèvement des activités. Les structures de gestion ont aussi été rendues plus complexes par le partenariat avec le Fonds belge de survie, qui assume une responsabilité spéciale pour la composante santé du projet. Dans le projet EDNASP (Égypte), l'équipe de gestion a rencontré des difficultés au cours des deux premières années, y compris pour la mise à disposition des résultats. L'équipe de gestion et le directeur du projet ont finalement dû être remplacés. Au Bangladesh, plusieurs examens du projet AqDP ont relevé, au sein du Département des pêches et du Département du génie de l'administration locale, des points faibles concernant la comptabilité du projet et l'appui technique spécifique au projet. La performance réalisée à l'époque du premier directeur chargé de la coordination du projet a été médiocre, mais elle s'est améliorée sous la conduite du deuxième directeur, et le niveau s'est maintenu sous le troisième. Le projet PF-ACP (Pakistan) a été confronté à de très sérieux problèmes de gestion au cours des trois premières années, et sept directeurs successifs ont été à la tête du projet pendant sa durée de vie. Il s'est avéré que l'ONG chargée par contrat d'aider à la mise en œuvre avait elle-même de graves problèmes de gestion, et son contrat a dû être résilié. La gestion du projet s'est aujourd'hui considérablement améliorée.

En résumé:

- L'analyse économique et la planification n'ont pas suivi le rythme de l'évolution du portefeuille des investissements.
- L'analyse institutionnelle effectuée au cours de la formulation est insuffisante, avec notamment une évaluation limitée de la gestion des projets et de la capacité institutionnelle. Il faut prendre à un stade précoce les dispositions concernant la gestion, et tirer les enseignements des cas où le recrutement s'est fait sur concours.
- Le FIDA n'agit pas assez rapidement, au cours de l'exécution, pour remédier aux situations difficiles. Trop d'interventions sont concentrées dans les processus de réorientation et le bilan à mi-parcours.

Supervision et appui du FIDA

5.26 Les mécanismes de supervision existants pourraient fonctionner mais, **le plus souvent, les performances dans ce domaine ne sont pas à la hauteur**, ce qui porte à penser que les modalités opérationnelles présentent des points faibles¹⁹². Dans le cas de 9 des 20 projets (45 pour cent), les performances en matière de supervision ont été jugées modestes (appréciation qui vaut aussi bien pour les IC que pour le FIDA), et les 55 pour cent restants soulèvent certaines questions que ne fait pas nécessairement apparaître une notation à un seul chiffre. Les problèmes émergents sont les suivants:

- certaines institutions coopérantes sont clairement défaillantes dans leur rôle de supervision;
- on observe une tendance générale, chez les institutions coopérantes, à privilégier les questions fiduciaires et administratives aux dépens des objectifs de développement¹⁹³;

¹⁹¹ On trouve parmi ces projets le PF-ACP (Pakistan) pour lequel l'appréciation d'ensemble a été "substantielle", en dépit de ses sérieux problèmes initiaux.

¹⁹² L'évaluation des modalités de supervision (2003) donne à penser que le modèle de supervision actuellement utilisé dans le cadre des projets soutenus par le FIDA, qui est celui des IFI, n'est peut-être pas le plus propre à maximiser la performance des projets.

¹⁹³ Prenant pour base un échantillon beaucoup plus large, l'évaluation des modalités de supervision (2003) formulait la conclusion selon laquelle les performances des IC ont toujours été meilleures en ce qui concerne les aspects fiduciaires, tandis qu'elles laissaient à désirer pour ce qui concerne les exigences spécifiques (et les impératifs stratégiques) du FIDA.

- les relations du CPP jouent un rôle central, et un CPP actif peut surmonter nombre d'insuffisances dans les dispositions de supervision;
- il n'existe pas d'interactions entre les projets en dehors de l'étroite relation entre le CPP et le projet, et peu d'appui de la part du FIDA sur les plans techniques, des politiques, sectoriel ou intersectoriel.

5.27 Le RARI de 2003 a relevé des différences sensibles dans les performances du FIDA et des IC. La performance du FIDA a été jugée modeste dans deux tiers des évaluations. Seules trois évaluations d'OE ont considéré la performance du FIDA comme bonne ou très bonne. Les points faibles concernent principalement les domaines de la conception, de l'appui à l'exécution, et de la création de partenariats efficaces pour l'exécution. Par contre, la performance des IC a été jugée "substantielle" dans environ deux tiers des évaluations. Dans sept des dix projets examinés, l'IC était soit la Banque mondiale, soit l'UNOPS. Ces résultats confirment dans une large mesure les conclusions des modalités de supervision: les performances de l'UNOPS et de la Banque mondiale en matière de supervision sont en règle générale supérieures à celles des IC régionales et plus petites.

Encadré 13: Comment faire pour que l'actuel système de supervision fonctionne

En Arménie, l'équipe de direction du projet a porté une appréciation favorable sur la supervision exercée aussi bien par les IC que par le CPP et a considéré que cette supervision avait aidé à améliorer la performance. Le rôle central et dynamique joué par le CPP a beaucoup contribué à ce succès, notamment parce qu'il avait:

- pris une part active à l'identification et à la formulation du projet pour garantir une conception adéquate;
- usé de son influence pour veiller à ce qu'il soit sélectionné une personne capable pour assurer la supervision;
- exploité les points forts des IC, notamment en suivant les conditions du prêt et des décaissements et en apportant un concours fiduciaire;
- rendu visite aux projets au moins une fois par an, et jusqu'à trois occasions distinctes au cours des premières étapes critiques;
- noué de bonnes relations avec les équipes de direction des projets, notamment grâce à des communications fréquentes (par exemple, en répondant sans tarder aux courriels et aux télécopies);
- participé activement aux missions chargées des bilans à mi-parcours et aux visites sur le terrain ainsi qu'à la rédaction des rapports.

5.28 Il arrive parfois que l'institution coopérante se montre incapable d'assumer son rôle de supervision. Au Pérou, le projet Marenass était supervisé par la Société andine de développement (SAD). À ce jour, et après quatre ans, la SAD n'a envoyé que quelques missions et n'a soumis aucun rapport officiel de supervision. En Bolivie, tant le PRODESIB que le PROSAT n'ont bénéficié que de peu d'appui et de coordination de la part de cette même institution de supervision, perçue comme source d'obstruction, bureaucratique et pratiquant des contrôles excessifs.

5.29 Dans un nombre significatif de projets (huit projets, soit 40 pour cent) de l'échantillon, la performance de l'IC a été adéquate, sans toutefois réussir à aborder les questions centrales du développement. Cela est parfois dû à un manque de compétences techniques, mais résulte dans la plupart des cas de l'importance excessive accordée par l'IC aux questions administratives et de décaissement (encadré 14).

Encadré 14: Supervision des questions administratives et financières aux dépens des objectifs de développement

- AqDP (Bangladesh): la supervision a été assurée par l'UNOPS dont la performance, selon les

rappports, a été bonne du point de vue de la supervision des comptes et de l'audit du projet, mais qui ne dispose pas de compétences pour assurer le suivi et la supervision en matière technique et sociale – point considéré comme essentiel, compte tenu des moyens limités de l'agence publique chef de file sur les plans de l'analyse sociale et de la capacité de développement.

- PDRSO (Burkina Faso): la supervision de ce projet est jugée satisfaisante, mais le fait qu'elle n'a pas abouti à une révision de la conception malgré d'irréfutables observations est considéré comme un sérieux point faible.
- AMSDP (République-Unie de Tanzanie): l'appréciation modeste concernant l'AMSDP découle de la conclusion selon laquelle l'équipe de gestion du projet plaide avec des arguments solides en faveur d'une modification de certains détails de la conception, mais a le sentiment que l'IC fait preuve d'un attachement excessif à une exécution conforme à la conception originale et à l'accord de prêt.
- Marenass (Pérou): le personnel du projet et les consultants qui y ont participé ont porté un jugement critique sur la performance de la SAD, affirmant que les missions de cette dernière ont été trop axées sur les questions administratives et financières, aux dépens d'importantes questions de programmation.
- PAMER (Burkina Faso): la supervision est appréciée par le personnel du projet, mais perçue comme insuffisante par d'autres, du fait de la concentration à peu près exclusive sur les questions administratives et financières.
- EDNASP (Égypte): la Banque mondiale assure de manière compétente la supervision de ce projet, dans les limites de la mission qui lui a été confiée, mais elle est moins efficace du point de vue de l'amélioration du projet en termes de développement.
- PF-ACP (Pakistan): le bilan de la supervision, avec deux missions par an, est satisfaisant, mais ses compétences techniques sont très limitées. L'emprunteur s'inquiète également de la supervision de l'IC, et notamment du nombre de décisions imposées.
- RFSP (République-Unie de Tanzanie): ce projet n'est pas particulièrement préoccupé par l'introduction de modifications dans la conception; son souci principal tient à l'urgence d'atteindre les objectifs du Mécanisme flexible de financement en l'absence d'une date de démarrage prévue. Les membres de l'équipe de gestion interrogés jugent adéquate ou même plus la performance de l'IC, encore que cette dernière semble surveiller de façon excessive les objectifs énoncés dans le rapport de préévaluation.

5.30 Il est par conséquent important de ne pas établir une simple équivalence entre la supervision et la performance de l'IC, et d'exonérer ainsi le FIDA¹⁹⁴. La performance des IC est généralement adéquate, et les informations disponibles permettent de penser que le budget de supervision du FIDA est nettement inférieur aux dépenses encourues par la Banque mondiale dans ses propres projets, ce qui se traduit par des tactiques de réduction des coûts. Par ailleurs, l'établissement de rapports sur la performance de la supervision n'a pas constitué un thème actif d'analyse et d'examen de la part du Conseil d'administration, et il existe des domaines clés dans lesquels le FIDA doit assumer des responsabilités accrues, à savoir: i) le choix et la surveillance des superviseurs; ii) les mesures correctives à prendre lorsque les IC ne jouent pas correctement leur rôle; iii) la réponse à apporter aux missions et aux rapports de supervision¹⁹⁵; iv) l'appui technique ou sectoriel supplémentaire à apporter afin d'atteindre les objectifs de développement. L'évaluation des modalités de supervision (2003, recommandation 5) a également conclu à la nécessité d'améliorer l'assurance de la qualité de la supervision au sein du FIDA afin de faciliter la surveillance de la performance des IC.

¹⁹⁴ Le RARI de 2003 (paragraphe 91-99) établit une claire distinction entre la performance "modeste" du FIDA et la performance "substantielle" des IC.

¹⁹⁵ Dans le cas du PD-PEF (Guinée), par exemple, les rapports de supervision contiennent des observations répétées concernant une mauvaise gestion, mais il ne semble pas que cela ait suffi à donner l'alarme.

5.31 La relation entre le CPP et le projet constitue un aspect critique du rôle de supervision du FIDA et, bien qu'un jugement positif soit porté sur la plupart des CPP, il y a généralement peu d'interactions entre le personnel du projet et d'autres fonctionnaires du siège. En Arménie, par exemple, l'unité de coordination du projet a formulé une appréciation positive à propos de la communication et de la compétence des CPP et des institutions coopérantes pour les deux projets (NWASP et ASP). Au-delà de ce petit groupe, toutefois, peu d'autres fonctionnaires du FIDA sont activement impliqués. De même, au Burkina Faso, le personnel du projet est généralement satisfait de l'appui fourni par le CPP. Il n'existe toutefois que peu de contacts entre le personnel du projet et les fonctionnaires au siège du FIDA (par exemple, ceux concernés par les questions d'orientation ou les questions techniques). Dans d'autres cas, le CPP (et par conséquent le FIDA) peut sembler distant: au Pakistan, la supervision du FIDA est perçue comme assez distante dans les deux projets, et l'emprunteur a fait part de sa préférence pour une interaction plus étroite avec le FIDA. En Guinée aussi, le FIDA est considéré, pour les deux projets, comme un partenaire distant et presque absent, ses responsabilités étant déléguées à l'UNOPS.

5.32 L'une des réponses possibles au modèle actuel de supervision du FIDA, telle qu'elle ressort des consultations entreprises dans le cadre de la sixième reconstitution des ressources, réside dans la possibilité de développer la présence du FIDA sur le terrain. L'EEI ne cherche pas à se substituer à l'étude en cours sur la présence sur le terrain, mais réunit plutôt un plus large ensemble d'éléments pour l'examen des implications de cette présence. En premier lieu, une décentralisation rapide et généralisée des CPP ne remédiera pas nécessairement aux faiblesses sous-jacentes dans les relations entre le siège et le terrain. Des contacts et un appui fréquents sont souvent décisifs¹⁹⁶ et, bien que la relation entre le CPP et le projet soit essentielle pour y parvenir, les connexions sont généralement insuffisantes entre le personnel de gestion du projet et le siège du FIDA. Ainsi, il y a peu de remises en question sectorielles ou intersectorielles du travail du CPP. Cette culture du "CPP autonome" peut permettre une exécution de bonne qualité sans présence sur le terrain, mais elle peut aussi échouer. La question des CPP dont la performance est médiocre doit être abordée.

5.33 En second lieu, les arguments en faveur de la nécessité d'une présence sur le terrain semblent particulièrement pertinents lorsqu'il existe des mécanismes évolués de coordination entre le donateur et le gouvernement (mécanismes auxquels le FIDA devrait participer), ou lorsque les projets sont en passe d'échouer. L'initiative concernant les fonctionnaires de liaison a été utile à plusieurs égards, mais certaines parties prenantes estiment que cette utilité a été réduite par l'absence d'une autorité réelle au sein du FIDA. L'initiative avait apporté un début de solution au problème du déficit de communication, mais les fonctionnaires de liaison recrutés au niveau local n'ont aucun pouvoir en matière d'identification, de formulation ou d'exécution. Les ressources dont ils disposent sont insuffisantes, et ils ne sont pas habilités à s'exprimer au nom du FIDA ou à apporter un appui à l'exécution comme le CPP détaché en Amérique latine l'a fait au Pérou (mais sans parvenir à exercer une influence en Bolivie). Dans les pays où la programmation des donateurs est de plus en plus régie par les mécanismes officiels de coordination entre le donateur et le gouvernement, le fonctionnaire de liaison est dans une situation peu commode. Les décisions capitales en matière d'identification passant par les voies traditionnelles entre Rome et les ministres, et les équipes de formulation étant constituées et mandatées par Rome, les fonctionnaires de liaison se trouvent essentiellement en position d'observateurs. De même, si un projet connaît des difficultés, leur rôle se limite à adresser des courriers électroniques au superviseur ou au CPP.

En résumé:

- Le FIDA doit mieux choisir, mieux surveiller et mieux intervenir lorsque la supervision ne répond pas aux attentes.

¹⁹⁶ À propos de la présence sur le terrain, l'évaluation des modalités de supervision (2003, paragraphe 140) a également mis en évidence l'importance, dans le processus de supervision, de contacts fréquents et d'un accès à des conseils et un appui au niveau local.

- Il existe un réel déficit dans la capacité technique et sectorielle de supervision des IC. Il faut, si l'on veut améliorer l'impact et l'efficacité du développement, que le FIDA trouve une solution.
- Il est peu probable que la présence sur le terrain puisse constituer la panacée. Il existe de sérieuses faiblesses structurelles dans les rapports entre le terrain et le siège.

6. Observations finales

6.1 Bien que l'EEI ait trouvé des exemples de projets hautement performants, l'impact d'ensemble est considéré comme modeste. L'amélioration de la production alimentaire destinée à l'autoconsommation représente un impact significatif, et s'accompagne d'augmentations correspondantes des revenus des ménages. L'impact des services financiers et des investissements consacrés aux infrastructures routières et d'irrigation a été modeste, avec toutefois quelques exceptions décisives. Bien qu'elles ne représentent qu'une petite part des investissements du FIDA, les composantes santé et éducation ont eu un impact substantiel (particulièrement en termes d'approvisionnement en eau potable). L'impact sur le capital social et le développement institutionnel a été nettement inférieur aux attentes, et la durabilité demeure un important motif de préoccupation. En termes de ciblage des plus pauvres, la performance a été modeste, en partie par suite de problèmes liés à la médiocrité de l'exécution et à l'appropriation des bénéfices.

6.2 Le programme de prêts du FIDA est au cœur de son activité. Pourtant, et malgré quelques projets phares, des faiblesses significatives subsistent à tous les stades du cycle des projets. Les principaux problèmes à aborder sont les suivants:

- absence de mise en question sérieuse au cours des premiers stades de l'identification des projets, eu égard spécialement au laxisme du contexte stratégique et du cadre d'action au FIDA;
- nécessité d'une intervention précoce (avec les ressources requises) au cours des phases critiques du démarrage du projet;
- modifications à apporter au modèle de supervision afin d'assurer un appui rapproché et régulier tout au long du cycle du projet;
- conduite de l'analyse institutionnelle et de l'analyse et de la planification économiques dans la logique du portefeuille actuel d'investissements;
- conception, surveillance et mécanismes améliorés pour prévenir l'appropriation des bénéfices au cours de la phase d'exécution.

Évaluation externe indépendante du FIDA
Rapport final, Annexe 4

Tableau 14: Projets pris comme échantillon pour les visites dans les pays

Région	Pays	ID	Nom	Acronyme	Stade à la mi 2004	Type de projet	Conditions	Type de financement	Financement du FIDA (en milliers de USD)	Approbation du Conseil d'administration	Signature du prêt	Entrée en vigueur	Clôture	IC
PN	Arménie	1038	Services agricoles dans le nord-ouest	NWASP	C	IRD	PF	E	12 961	4.12.97	5.12.97	14.4.98	31.12.02	FIDA
PN	Arménie	1177	Services agricoles	ASP	M	IRD	PF	E	15 513	26.4.01	30.4.01	26.9.01	31.3.06	UNOPS
PI	Bangladesh	480	Aménagement hydraulique à petite échelle	SSWRDSP	C	Irrigation, eau et IRD	PF	C	10 400	6.12.95	15.12.95	10.6.96	31.12.02	BAsD
PI	Bangladesh	1074	Développement de l'aquaculture	AqDP	F	Aquaculture	PF	F	19 988	23.4.98	20.5.98	8.12.98	31.12.05	UNOPS
PL	Bolivie	373	Développement soutenable par les populations indigènes du Beni	PRODESIB	M	Réforme foncière et IRD	PF			6.12.94	20.2.95	30.10.96	31.12.04	SAD
PL	Bolivie	1031	Services d'assistance technique à l'intention des petits exploitants	PROSAT	M	AT et vulgarisation	PF	C	8 099	29.4.97	5.8.97	30.4.98	30.6.05	SAD
PA	Burkina Faso	512	Développement rural dans le Sud-Ouest	PDRSO	F	IRD	PF	F	14 816	11.9.96	22.1.97	12.1.98	30.6.05	BOAD
PA	Burkina Faso	1103	Appui aux microentreprises rurales	PAMER	M	Développement des PME	PF	E	9 37	28.4.99	18.5.99	14.7.00	31.3.08	BOAD
PN	Égypte	1014	Services agricoles pour les nouvelles terres de l'est du delta	EDNASP	F	IRD	PF	F	25 000	5.12.96	30.3.98	25.1.99	30.9.05	IDA
PN	Égypte	1204	Développement rural dans la région de Noubaria Ouest	WNRDP	D	IRD	I	F	18 485	23.4.02	29.5.02	9.4.03	30.12.10	UNOPS
PA	Guinée	313	Développement des petites exploitations en région forestière	PD-PEF	C	IRD	PF	E	13 820	2.12.92	22.1.93	23.2.94	30.6.02	UNOPS
PA	Guinée	478	Appui au développement rural de Basse Guinée Nord	PD-PAPE	C	IRD	PF	F	15 200	14.9.95	18.10.95	1.7.96	31.12.04	UNOPS
PF	Mozambique	334	Pêche artisanale dans la province de Nampula	NAFP	C	Pêche en mer et IRD	PF	F	6 025	15.9.93	26.1.94	4.11.94	31.12.02	UNOPS
PF	Mozambique	1109	Appui au PAMA	PAMA	D	Commercialisation agricole	PF	E	22 783	8.12.99	6.12.00	7.9.01	31.3.08	UNOPS
PI	Pakistan	353	Mise en valeur de la zone de desserte du Pat Feeder	PF-ACP	C	Irrigation et IRD	I	C	28 550	19.4.94	28.9.94	2.2.95	31.12.03	BAsD
PI	Pakistan	1182	Mise en valeur des zones barani dans la province frontière du nord-ouest	BADP	D	Irrigation et IRD	PF	C	14 448	26.4.01	16.8.01	9.5.03	31.12.09	BAsD
PL	Pérou	475	Gestion des ressources naturelles dans la sierra méridionale	MARENASS	F	AT et vulgarisation	I	F	12 278	14.9.95	21.6.96	9.4.97	30.6.04	SAD
PL	Pérou	1044	Développement du couloir Puno-Cuzco	CORREDOR	M	Développement des PME	O	E	18 923	4.12.97	7.12.99	17.10.00	30.6.07	FIDA
PF	République-Unie de Tanzanie	1151	Services financiers ruraux	RFSP	D	Développement des PME	PF	F	16 342	7.12.00	31.1.01	12.10.01	30.6.11	UNOPS
PF	République-Unie de Tanzanie	1166	Développement des systèmes de commercialisation des produits agricoles	AMSDP	D	Commercialisation agricole	PF	F	16 345	6.12.01	15.1.02	4.10.02	30.6.10	UNOPS

D = début d'exécution
M = milieu d'exécution
F = fin d'exécution
C = clos

IRD = multisectoriel, infrastructure, crédit, formation, organisation sociale

a

FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

**ÉVALUATION EXTERNE INDÉPENDANTE
DU FIDA**

MANDAT

Approuvé par le Comité de pilotage le 15 juillet 2003

Rome, 15 juillet 2003

I. INTRODUCTION

1. Au cours de ses débats, la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA a approuvé la proposition de faire faire une évaluation externe indépendante (EEI) du FIDA. Le Conseil des gouverneurs a décidé que cette évaluation devrait être planifiée et commencée en 2003 et achevée en 2004, à temps pour que le Conseil d'administration puisse examiner à fond le rapport d'évaluation avant de lui communiquer sa recommandation en vue de la Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA. Les 9 et 10 avril 2003, le Conseil d'administration a examiné un rapport établi par le président du Comité de l'évaluation, a approuvé ses recommandations sur la gouvernance et l'organisation de l'EEI et a chargé le Directeur d'OE d'établir un cadre de référence (mandat) détaillé pour le présenter au Comité de pilotage pour examen et approbation¹⁹⁷.

2. Le présent document définit le mandat de l'EEI, établi conformément aux instructions données par le Conseil d'administration. Il a été conçu pour faciliter la sélection d'un prestataire de services¹⁹⁸ au moyen d'un appel d'offres international ouvert à la concurrence, conformément aux règles et règlements du FIDA, et pour encadrer l'EEI. Les soumissionnaires auront une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne l'approche technique qu'ils se proposent d'employer et la répartition du travail des consultants à l'intérieur du cadre défini par le mandat.

II. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

3. Le principal objectif de l'EEI est de déterminer la contribution du FIDA¹⁹⁹ à la réduction de la pauvreté rurale, les résultats et l'impact qu'il a obtenus dans ce domaine et la pertinence de sa mission et de ses objectifs par rapport aux objectifs internationaux de développement et aux stratégies nationales de développement des pays auxquels il prête. L'évaluation devrait en outre déterminer ce que le FIDA a appris de son expérience et montrer en quoi ses politiques et opérations ont évolué en fonction des enseignements tirés de l'expérience; enfin, elle devrait contenir des recommandations au sujet des orientations générales que le FIDA devrait adopter et des mesures supplémentaires qu'il devrait prendre pour améliorer sa performance future.

4. L'EEI devra établir un lien crédible entre ses constatations et recommandations et les données disponibles, conformément aux meilleures pratiques de l'évaluation du développement et à des méthodes et critères professionnels solides. L'EEI doit être indépendante et externe, et être considérée comme telle par son client, le Conseil d'administration, ainsi que par la communauté internationale du développement et le grand public. Elle devra respecter les normes de qualité rigoureuses exigées pour alimenter les débats de la Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA.

III. CHAMP D'APPLICATION ET CIBLE

5. Compte tenu du temps et des ressources disponibles, l'EEI devrait être axée sur l'évaluation de l'impact et de l'efficacité durables des initiatives de développement du FIDA, en particulier des projets appuyés par le FIDA, de la concertation, du travail de promotion, des politiques et de la stratégie du Fonds. L'évaluation engloberait les processus de gestion que le FIDA emploie pour formuler ses politiques et stratégies de développement et pour gérer le cycle des projets en coopération avec ses partenaires.

¹⁹⁷ Pour plus de précision, voir le Rapport du Président du Comité de l'évaluation sur l'évaluation externe indépendante du FIDA (<http://www.ifad.org/evaluation/iee/chairman.pdf>).

¹⁹⁸ L'expression "prestataire de services" désigne une entité publique ou une entreprise privée, alors que le terme "consultant" est employé pour désigner des personnes physiques.

¹⁹⁹ Pour un aperçu général du FIDA, de son mandat et de ses activités, voir les documents de base du FIDA (<http://www.ifad.org/pub/basic/index.htm>) et le Rapport annuel du FIDA (<http://www.ifad.org/pub/ar.htm>).

6. Le prestataire de services chargé de l'EEI pourrait aussi évaluer d'autres aspects du fonctionnement du FIDA qui lui paraissent importants s'il a le temps et les connaissances nécessaires pour sortir du champ de l'évaluation défini ci-dessus. Il pourra présenter au FIDA des recommandations, s'il ne lui est pas possible de faire, avec le temps et les ressources dont il dispose, une évaluation approfondie et crédible de questions qui n'entrent pas dans son mandat.

7. L'évaluation sera axée sur l'impact, l'efficacité et la pertinence pour le développement national des projets, programmes, stratégies et politiques appuyés par le FIDA, qui ont été lancés par le FIDA au cours des dix dernières années ou auxquels il a contribué durant cette période:

- a) les projets financés par des prêts achevés et en cours;
- b) les activités autres que des prêts, telles que les DAT²⁰⁰, la concertation et le plaidoyer, qui ne sont pas directement liées aux opérations de prêt;
- c) les COSOP qui guident la coopération du FIDA avec ses pays membres en développement;
- d) les stratégies régionales²⁰¹ qui orientent les activités des cinq divisions régionales du FIDA;
- e) la politique du FIDA, le Cadre stratégique du FIDA pour 2002-2006²⁰² et le cadre stratégique précédent (1998-2000), ainsi que les directives et dispositions établies par les différentes consultations sur la reconstitution des ressources du FIDA²⁰³; et
- f) la contribution qu'a apportée le FIDA au fil des ans à la concertation sur les politiques de par sa participation à des forums et conférences régionaux, internationaux et mondiaux sur le développement.

8. Dans le choix des pays et des opérations (prêts et autres) qu'il analysera en détail, le prestataire de services veillera à établir un échantillon représentatif des opérations du FIDA et exempt de biais qui pourraient compromettre l'indépendance, l'impartialité et la crédibilité de l'évaluation. Il devra employer à cet effet une méthode d'échantillonnage aléatoire stratifiée à plusieurs degrés²⁰⁴.

9. Les processus employés par le FIDA pour formuler son cadre stratégique, ses stratégies régionales, les COSOP et sa politique entrent aussi dans le champ de l'EEI. Il en va de même pour la gestion du cycle des projets²⁰⁵, depuis l'identification des projets et leur formulation jusqu'à leur approbation, leur exécution et leur auto-évaluation, ainsi que pour les processus au moyen desquels le FIDA assure la qualité et la flexibilité de la conception et de l'exécution des projets, et pour les processus de sélection des consultants et des institutions coopérantes et leurs rôles respectifs²⁰⁶, qui présentent une importance particulière durant le cycle des projets. L'EEI portera aussi sur le processus

²⁰⁰ Pour plus de précision, voir la section IFAD Grants sur le site du FIDA (<http://www.ifad.org/operations/grants/index.htm>).

²⁰¹ Il existe des documents officiels de stratégie régionale depuis 2002. En outre, les stratégies régionales sont examinées chaque année par le Conseil d'administration à l'occasion de l'examen du programme de travail annuel et du budget administratif. Tous les documents de stratégie régionale peuvent être consultés sur le site du FIDA (<http://www.ifad.org/pub/index.htm>).

²⁰² Le Cadre stratégique du FIDA (2002-2006) peut être consulté sur le site du FIDA <http://www.ifad.org/pub/index/htm>.

²⁰³ Comme le FIDA V: Plan d'action (2000-2002), qui peut être consulté sur le site du FIDA (<http://www.ifad.org/operations/action/index/htm>).

²⁰⁴ On trouvera à l'annexe I la liste de quelques-uns des facteurs jugés importants pour l'échantillonnage.

²⁰⁵ On trouvera à l'annexe II une liste non exhaustive des processus qu'il pourrait être utile d'examiner durant l'EEI.

²⁰⁶ Pour plus de précision au sujet des institutions coopérantes et de leur rôle dans les opérations du FIDA, prière de consulter le Rapport sur l'examen conjoint des questions relatives à la supervision des projets financés par le FIDA (<http://www.ifad.org/evaluation/iee/gc-20-1-10.pdf>).

au moyen duquel le FIDA fait en sorte que les recommandations générées par sa fonction d'auto-évaluation²⁰⁷ et par OE soient adoptées et suivies d'effet.

10. Enfin, l'EEI devrait tenir compte du cadre national et mondial dans lequel le FIDA opère et, en particulier, du consensus de la communauté du développement, des possibilités et contraintes spécifiques des membres emprunteurs, et de l'évolution du rôle des partenaires de développement. Cela est indispensable pour déterminer la pertinence des opérations du FIDA par rapport: i) à son mandat unique et à son avantage comparatif; ii) aux priorités adoptées par la communauté internationale du développement (comme les Objectifs du Millénaire pour le développement); et iii) aux objectifs énoncés dans les stratégies de réduction de la pauvreté élaborées par les États membres emprunteurs eux-mêmes.

IV. LES PRINCIPALES QUESTIONS AUXQUELLES L'ÉVALUATION DOIT RÉPONDRE

11. L'EEI devra traiter deux questions fondamentales: le FIDA accomplit-il convenablement sa mission de développement rural? Ses compétences et ressources sont-elles employées de la meilleure manière possible, compte tenu du fait que son objectif primordial est d'appuyer le développement rural et d'aider les pays en développement à éliminer la pauvreté rurale? Pour répondre à ces questions, l'équipe d'évaluation emploiera divers instruments et techniques d'évaluation adaptés au mandat du FIDA et conformes aux meilleures pratiques et critères en matière d'évaluation du développement. Elle devra prendre comme point de départ les préoccupations et questions suivantes:

- a) Quel est le degré de pertinence des politiques et programmes du FIDA pour le développement? En quoi le travail du FIDA apporte-t-il une valeur ajoutée par rapport à ce que font les autres membres de la communauté internationale du développement, notamment en matière de réduction de la pauvreté rurale, d'amélioration de la sécurité alimentaire, d'adoption de politiques sectorielles nationales pertinentes, d'élaboration de stratégies de développement national et de réduction de la pauvreté, telles que le DSRP, et de réalisation des objectifs internationaux de développement, c'est-à-dire les objectifs du Millénaire?
- b) Quel a été l'impact durable (en termes quantitatifs et qualitatifs) des projets appuyés par le FIDA sur le terrain? (Dans la mesure du possible, l'EEI devrait quantifier l'impact et, pour cela, privilégier des méthodes de collecte et d'analyse de données quantitatives). Dans quelle mesure le FIDA a-t-il contribué à faire reculer la pauvreté rurale? Dans quelle mesure est-il parvenu à améliorer les politiques de développement agricole et rural et à renforcer les capacités institutionnelles des pays partenaires?
- c) Quelle a été l'efficacité du travail du FIDA en matière de promotion d'approches novatrices des politiques, des partenariats, de l'exécution des projets, de la technologie et d'autres aspects des opérations appuyées par le FIDA qui sont censées réduire la pauvreté? Comment le FIDA a-t-il employé les connaissances et technologies locales pour promouvoir des approches novatrices? Dans quelle mesure ses approches novatrices ont-elles été copiées et appliquées à plus grande échelle?
- d) Quelle a été l'efficacité de l'action du FIDA au service de ses objectifs? Comment et dans quelle mesure ses politiques sont-elles adaptées à la réalisation de ces objectifs et dans quelle mesure ces objectifs sont-ils clairs, explicites et quantifiables?

²⁰⁷ Prière de consulter le Rapport de situation sur le portefeuille de projets (<http://www.ifad.org/gbdocs/eb/78/e/EB-2003-78-R-16.pdf>) et le bilan du suivi et de l'évaluation (S&E) fait par OE (systèmes de S&E au niveau des projets, voir: <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/ec/e/25/EC-2000-25-W-P-3-REV-1.pdf>).

- e) Dans quelle mesure le FIDA a-t-il su employer à bon escient les ressources disponibles pour les prêts et ses autres ressources budgétaires et les compétences de son personnel? Dans quelle mesure a-t-il été sélectif pour l'affectation de ses ressources et le choix des institutions coopérantes et des partenaires? Dans quelle mesure a-t-il promu le partenariat avec les institutions compétentes du pays d'accueil, y compris celles qui représentent les pauvres, et l'appropriation par ces institutions?
- f) Qu'est-ce qui explique la performance du FIDA par rapport aux critères d'évaluation et aux questions telles que celles mentionnées ci-dessus?
- g) Comment le FIDA peut-il accroître l'impact et la durabilité de sa coopération pour le développement et contribuer davantage aux efforts de réduction de la pauvreté? Quelles sont les principales recommandations qu'il devrait envisager d'adopter à court et à long terme?

12. Le prestataire de services devra rendre opérationnelles et affiner les questions ci-dessus. Dans ce cadre, il est également encouragé à ajouter des questions subsidiaires pour mieux atteindre les objectifs de l'EEI. Toutefois, les résultats devront être totalement conformes à l'esprit et à la lettre du présent mandat.

V. TÂCHES PRINCIPALES ET MÉTHODES

13. Le rôle d'OE dans l'EEI a été défini par le Conseil d'administration et est résumé ci-après à la section VIII (Gouvernance et organisation). OE, qui auparavant était directement subordonné au Président du FIDA, est maintenant directement subordonné au Conseil d'administration en vertu d'une décision prise par celui-ci à sa soixante-dix-huitième session, en avril 2003, et est donc totalement indépendant de la direction du FIDA²⁰⁸. OE facilitera le travail du prestataire de services durant l'évaluation de diverses manières et notamment par les moyens suivants:

- a) Au début, et aussi souvent que nécessaire, OE²⁰⁹ informera le prestataire sur les opérations, les organes directeurs et l'organigramme du FIDA, les documents et sources de données pertinents et le programme d'évaluations indépendantes d'OE pour 2003-2004.
- b) OE communiquera au prestataire des observations écrites au sujet de toutes les prestations attendues de façon à faciliter et à améliorer la conformité de l'évaluation avec le mandat et la méthode convenus. Ces observations attireront l'attention sur tout écart par rapport au mandat, ainsi que sur les questions méthodologiques et les éventuels points de fait ou inexactitudes concernant le FIDA, dont OE pourrait penser qu'ils sont pertinents pour l'EEI. Toutefois, OE n'appuiera pas ni ne contestera les constatations et recommandations de l'EEI.
- c) Suite à la décision prise en avril 2003 par le Conseil d'administration, en vertu de laquelle OE lui fait rapport directement, plusieurs des rapports d'évaluation prévus dans le programme de travail 2003-2004 d'OE sont en préparation, dans un processus totalement indépendant de la direction du FIDA²¹⁰. Le prestataire pourra considérer ces rapports d'OE comme des évaluations indépendantes susceptibles de compléter la validation indépendante sur le terrain qui est proposée ci-après et qui enrichiront l'EEI en général.

²⁰⁸ À la même session, le Conseil d'administration a approuvé la politique d'évaluation du FIDA, qui confie la fonction d'évaluation indépendante au sein du FIDA à OE et codifie les principes, politiques et procédures principales d'une évaluation indépendante. La politique d'évaluation peut être consultée sur le site du FIDA (<http://www.ifad.org/gbdocs/eb/78/e/EB-2003-78-R-17-REV-1.pdf>).

²⁰⁹ De même que la direction et les fonctionnaires du FIDA, selon les besoins.

²¹⁰ Pour plus de précision sur le programme de travail d'OE pour 2003-2004, prière de consulter le Programme de travail et budget 2003 d'OE (<http://www.ifad.org/gbdocs/eb/ec/e/EC-2003-33-WP-3.pdf>).

- d) Avant le début de la validation indépendante sur le terrain, OE recherchera, en consultation avec les divisions régionales concernées du FIDA, un homologue national qui sera l'interlocuteur du prestataire de services dans chacun des pays choisis²¹¹.

14. L'EEl est conçue comme un processus comportant plusieurs étapes et tâches. La première tâche (*Tâche 1*) du prestataire est d'avoir un dialogue avec OE pour élaborer en détail son plan de travail définitif pour l'EEl. Plus précisément, le prestataire:

- a) tiendra compte du point de vue du client, en l'occurrence le Conseil d'administration du FIDA, en étudiant les comptes rendus de ses réunions du Conseil et d'autres documents;
- b) s'accordera avec les consultants, le directeur d'OE et ses deux experts principaux sur une interprétation commune du mandat et affinera et rendra opérationnels le champ d'application, les grands axes, les questions principales, la méthode et les tâches dans le cadre du mandat approuvé par le comité de pilotage;
- c) déterminera quels sont les aspects du travail du FIDA qui lui paraissent importants mais qui n'entrent pas dans le champ de l'évaluation. Parmi ces aspects, il fera une distinction entre ceux qui peuvent être abordés dans le cadre de l'EEl, compte tenu de ses compétences et du temps disponible, et ceux qui ne pourront pas être traités, pour lesquels il proposera au FIDA des mesures de suivi appropriées, conformément au paragraphe 6 du mandat;
- d) établira un échantillon aléatoire stratifié à plusieurs degrés de 20 à 25 pays (selon la méthode suggérée à l'annexe I), en vue d'une analyse détaillée; la moitié des pays seront choisis au hasard, pour une validation indépendante au moyen d'études spécifiques sur le terrain. De la même manière, le prestataire sélectionnera dans les pays de l'échantillon 40 à 50 projets appuyés par des prêts, devenus effectifs entre 1994 et 2002, et 4 à 6 DAT;
- e) établira une liste de documents et autres renseignements pouvant être utiles pour l'EEl, avec la collaboration d'OE et des autres unités du FIDA, comprenant notamment toutes les évaluations à l'échelle de l'organisation ou les évaluations thématiques ainsi que les évaluations de projets et de programmes de pays pertinentes faites par OE;
- f) précisera le calendrier de l'EEl et le plan de déploiement des consultants, en indiquant le nombre total de mois de travail sur le terrain;
- g) traitera toute autre question qu'il faudra régler durant la phase de démarrage, y compris celle de la longueur maximale du rapport final; et
- h) fera une récapitulation des activités ci-dessus dans un rapport initial.

15. La *Tâche 2* consistera à faire une analyse sur dossier:

- a) L'analyse portera sur les programmes de pays, les projets financés par des prêts et les DAT sélectionnés à l'issue de la tâche 1 et d'autres aspects du travail du FIDA entrant dans le champ du présent mandat et correspondant aux principales questions qui y sont mentionnées. La moitié des programmes de pays, projets et DAT sur lesquels portera l'examen sur dossier seront sélectionnés au hasard pour une validation indépendante sur le terrain faite par le prestataire. Toutefois, avant de commencer les travaux sur le terrain, celui-ci fera une "évaluation de l'évaluabilité" de l'échantillon et déterminera si les données et renseignements nécessaires pour une analyse d'impact sont disponibles. Lorsqu'il est impossible d'évaluer avec une fiabilité acceptable les projets et programmes d'un pays, ou lorsque les données, les renseignements ou le suivi et l'évaluation nécessaires pour une évaluation de l'impact ne sont pas disponibles, le prestataire dressera la liste des projets et

²¹¹ L'homologue national est un agent de liaison choisi aux fins décrites au paragraphe 29. Par opposition aux équipes nationales d'évaluation, l'homologue national pour l'évaluation ne fait pas partie de l'équipe du prestataire de services.

- pays concernés et la communiquera dans son rapport. Il élaborera une méthode appropriée pour évaluer "l'évaluabilité" et déterminer s'il convient ou non de remplacer, en constituant un échantillon complémentaire, les projets et les programmes de pays jugés non évaluables.
- b) L'étude sur dossier sera divisée en deux parties. Dans la première partie, le prestataire produira un rapport d'évaluation préliminaire des cadres stratégiques, des consultations de reconstitution, des stratégies régionales et de la politique générale du FIDA. Pour cela, il se fondera sur l'analyse des cadres stratégiques, des directives et dispositions définies par les consultations de reconstitution qui se sont tenues entre 1994 et 2003, des stratégies régionales et des politiques que le FIDA a formulées depuis 1994. L'analyse débouchera sur une matrice d'évaluation²¹² pour les cadres stratégiques, les consultations de reconstitution et les politiques du FIDA, similaire à celle mise au point pour le Plan d'action FIDA V (2000-2002)²¹³. L'analyse sera fondée sur les documents du FIDA, notamment les rapports d'OE, ainsi que sur des entretiens et des réunions avec la direction et d'autres membres du personnel du FIDA. Pour cette tâche, on pourra aussi organiser des réunions avec des représentants de la FAO, du Programme alimentaire mondial (PAM) et d'un échantillon d'États membres.
- c) La deuxième partie de l'étude sur dossier sera fondée sur les documents relatifs aux COSOP, aux programmes des pays et des projets de prêts sélectionnés ainsi qu'aux activités autres que les prêts (DAT), et à leur contribution aux activités de plaidoyer et de concertation. L'examen devra porter sur tous les rapports d'évaluation établis par OE sur les projets et les activités autres que les prêts qui seront étudiés dans le cadre de l'EEI. Des entretiens avec les dirigeants et fonctionnaires concernés du FIDA feront aussi partie de cette tâche. Sur la base de l'étude sur dossier, le prestataire rédigera un rapport préliminaire d'évaluation des projets, des DAT et des autres activités autres que les prêts. Ce rapport donnera la liste des 10 à 12 pays, des 20 à 25 projets financés par des prêts et des 2 ou 3 DAT qui feront l'objet d'une validation indépendante.

16. La **Tâche 3** consiste à obtenir une validation indépendante au moyen de nouvelles recherches sur l'échantillon de pays, de projets et de dons d'assistance technique constitué durant la tâche 1 (cette validation sera complétée par les rapports d'évaluation indépendante établis par OE, voir paragraphe 13 c)). Le but de la tâche 3 sera de valider et d'enrichir les deux parties de l'étude sur dossier mentionnée plus haut, en vue de confirmer ou de réfuter ses conclusions. Cette tâche comprend aussi des consultations et des entretiens avec des représentants du gouvernement, de la société civile, du secteur privé, des agences de développement, des groupes de coordination qui pourraient exister dans les pays concernés et des ruraux pauvres et de leurs organisations. Pour la validation indépendante sur le terrain, le prestataire organisera des équipes nationales d'évaluation, conformément aux dispositions de la section VII.

17. La **Tâche 4** consiste à rédiger la version provisoire du rapport final, en tenant compte des observations reçues à la fin de la tâche 3.

18. La **Tâche 5** consiste à rédiger le rapport final, en tenant compte des observations faites au sujet de la version provisoire du rapport final. La présentation du rapport final aux organes directeurs du FIDA fait aussi partie de cette tâche.

19. La **Tâche 6** consiste à présenter des rapports bimensuels sur le déploiement des consultants, l'état d'avancement des tâches ci-dessus, les mesures prises pour résoudre les problèmes de gestion qui

²¹² Définissant les objectifs, les indicateurs, les critères de performance et les résultats.

²¹³ Le FIDA V: plan d'action 2000-2002 peut être consulté sur le site du FIDA (<http://www.ifad.org/operations/action/index.htm>).

pourraient avoir entraîné un écart par rapport au plan, et les données financières requises en vertu du contrat du prestataire de services. Cette tâche comprendra la présentation de rapports d'avancement au Conseil d'administration, conformément au calendrier donné à l'annexe III.

20. Il est probable que différents aspects du travail de développement (par exemple les projets, les politiques et le plaidoyer) exigeront des méthodes d'évaluation différentes. En conséquence, le prestataire est libre de traiter de façon différente les questions méthodologiques que soulève l'approche technique qu'il propose pour l'étude sur dossier et le travail sur le terrain. Ses propositions devront être conformes aux meilleures pratiques en matière d'évaluation et pourront englober un large éventail de techniques telles que la triangulation, l'analyse de la littérature, l'étude sur dossier, les entretiens, les enquêtes, les groupes de discussion, les recherches sur le terrain et différents critères, tels que ceux décrits par l'OCDE/CAD et le cadre méthodologique d'OE. Les critères d'évaluation d'OE sont les suivants: l'impact²¹⁴ (six domaines), la durabilité, l'innovation et les possibilités de reproduction à grande échelle, la performance du projet/de la politique (pertinence, efficacité et efficacité) et la performance des partenaires d'exécution (direction et services opérationnels du FIDA, pays emprunteurs et autorités chargées de l'exécution, institutions coopérantes, etc.). L'EEI devrait déterminer la contribution du FIDA à la réduction de la pauvreté rurale en termes quantitatifs et qualitatifs et ventiler par sexe et entre les différents autres groupes cibles les résultats et l'impact obtenus.

21. Dans ses propositions techniques, le prestataire proposera ce qui lui paraît être la meilleure manière d'entreprendre les tâches ci-dessus dans le cadre du temps et des ressources disponibles. En outre, il fournira des précisions sur la méthode qu'il envisage d'employer. La méthode doit être participative et employer des techniques de triangulation ainsi que le cadre méthodologique d'OE pour l'évaluation dans toute la mesure du possible. Le processus d'évaluation devra être aussi indépendant, objectif et impartial que possible²¹⁵.

VI. RÉSULTATS ET JALONS

22. Les résultats du processus d'EEI correspondent aux principales tâches décrites ci-dessus. Ils seront produits conformément au calendrier indicatif ci-après, qui sera précisé lors de l'achèvement de la tâche 1:

- a) Le **résultat 1** est un rapport initial correspondant à la tâche 1, qui devra être remis dans les deux mois suivant l'adjudication. Ce rapport devra être approuvé par le directeur d'OE.
- b) Le **résultat 2** est l'étude sur dossier décrite à la tâche 2, qui devra être communiquée dans un délai de deux mois à compter de l'approbation du rapport initial. Elle se composera de deux parties:
 - un examen des stratégies, stratégies régionales et politiques du FIDA; et
 - un examen des COSOP, programmes de pays, projets et activités autres que les prêts²¹⁶.
- c) Le **résultat 3**, fondé sur les tâches 1 à 3, est un rapport complet d'évaluation des programmes de pays, des projets et des activités autres que les prêts du FIDA, rédigé après une validation indépendante faite au moyen de nouvelles recherches dans un échantillon de pays membres emprunteurs. Ce rapport tiendra aussi compte des rapports d'évaluation indépendante d'OE mentionnés au paragraphe 13 c). Il sera communiqué dans un délai de

²¹⁴ Pour plus de précision, voir le Cadre méthodologique de l'évaluation des projets d'OE (<http://www.ifad.org/evaluation/iee/framework.pdf>).

²¹⁵ Pour l'interprétation de ces termes, on pourra consulter la Politique d'évaluation du FIDA (<http://www.ifad.org/gbdocs/eb/78/e/EB-2003-78-R-17-REV-1.pdf>).

²¹⁶ Les activités autres que les prêts sont définies au paragraphe 7 b).

six mois après la communication du résultat 2, (c'est-à-dire huit mois après l'approbation du rapport initial).

- d) Le **résultat 4** est la version provisoire du rapport final, qui devra être communiqué dans un délai de neuf mois après l'approbation du rapport initial.
- e) Le **résultat 5** est le rapport final, qui devra être communiqué dans un délai de 12 mois à compter de l'adjudication.
- f) Le **résultat 6** se compose des différents rapports d'avancement demandés dans le présent mandat, tels qu'ils sont décrits à la tâche 6 (page II - 205).

23. Tous les rapports devront être aussi concis que possible et rédigés en anglais. Le langage employé doit être direct et facile à comprendre. Il faudra éviter les euphémismes pour décrire les problèmes et les carences, mais faire preuve de considération envers les personnes évaluées dans le cadre de l'EEI. Les consultants communiqueront 15 exemplaires de chaque rapport à OE.

24. La longueur du rapport final, qui sera traduit dans les trois autres langues officielles par le Secrétariat du FIDA, ainsi que celle du résumé, seront fixées durant la phase de démarrage. En même temps, on définira clairement la justification d'éventuels appendices ou annexes. Le rapport devra être structuré de façon à montrer clairement qu'il répond aux questions soulevées dans le mandat. Si certaines questions n'ont pas pu être traitées, il faudra en exposer les motifs de façon convaincante. Le rapport final sera largement distribué au sein du FIDA et à tous ses partenaires et parties prenantes, et affiché sur le site du FIDA.

25. Le prestataire remettra tous les résultats ci-dessus au directeur d'OE. Celui-ci, comme on l'a indiqué plus haut, les transmettra au Conseil d'administration, au comité de pilotage et à la direction du FIDA, qui pourront les commenter de la façon suivante:

- a) le comité de pilotage pourra faire, au sujet de tout aspect des résultats, des observations susceptibles d'aider l'équipe d'évaluation à s'acquitter de son mandat.
- b) pour les résultats 1 à 3, la direction du FIDA ne pourra commenter que des questions factuelles.
- c) la direction du FIDA commentera les points de fait et les avis formulés dans le résultat 4 (la version provisoire du rapport final de l'EEI). Après réception du résultat 5 (rapport final), elle formulera sa position à l'intention du Conseil d'administration, exposant sa réaction à l'EEI et son avis sur la faisabilité des recommandations qui en sont issues. Elle expliquera pourquoi certaines recommandations ne sont pas réalistes et comment elle se propose de donner suite à celles qu'elle juge acceptables. La réponse de la direction sera jointe au rapport final de l'EEI sous forme d'appendice.
- d) Le Conseil d'administration recevra, examinera et commentera la version provisoire du rapport final de l'EEI (résultat 4).

26. Conformément à la politique d'évaluation du FIDA, le prestataire décidera quelles sont les observations reçues qui devront figurer dans le rapport final. La politique du FIDA en la matière comporte une règle générale qui s'appliquera également à l'EEI:

- a) Le rapport final doit reprendre les observations qui relèvent des erreurs de fait ou des inexactitudes.
- b) Les avis divergeant de ceux de l'équipe d'évaluation pourront être intégrés dans le rapport sous la forme d'une note.

VII. COMPOSITION ET PROFIL DE L'ÉQUIPE

27. L'équipe d'évaluation à laquelle le prestataire confiera les tâches demandées par le FIDA se composera des personnes clés suivantes: un chef d'équipe (pour 12 mois) et deux consultants principaux (17 mois de travail au total). Le soumissionnaire devra faire des propositions concernant l'emploi de personnel supplémentaire sur la base de son approche du mandat, et préciser les responsabilités individuelles pour chaque tâche et pour l'ensemble du mandat dans le cadre de sa proposition technique. Le budget prévoit une rémunération totale de 14 mois de travail pour ce personnel additionnel. Par conséquent, l'équipe de base du prestataire de services sera composée d'un chef d'équipe, de deux experts principaux et d'autres personnes (pour un total de 43 mois de travail), qui seront tous évalués au stade de la proposition.

28. L'équipe que le FIDA a l'intention de recruter pour l'EEI devra "respecter les normes de qualité rigoureuses exigées pour alimenter les débats de la Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA", conformément au paragraphe 4 du présent mandat. La sélection des membres de l'équipe sera fondée sur une analyse approfondie de plusieurs facteurs, dont certains sont jugés importants pour l'équipe de base, d'autres pour le chef d'équipe et d'autres encore pour l'ensemble de l'équipe. Ces facteurs seront développés, sur le plan qualitatif et quantitatif, dans l'appel d'offres qui sera envoyé aux entreprises ou entités présélectionnées, et sont esquissés dans les paragraphes suivants:

- a) Le personnel clé (chef d'équipe et deux experts). Chacun des membres clés de l'équipe devra avoir au moins 20 ans d'expérience de travaux divers dans le domaine du développement, une grande partie de ces travaux ayant été faits dans des pays en développement. Ils devront démontrer qu'ils sont capables de commander, qu'ils ont obtenu des résultats reconnus au niveau international, et qu'ils ont une excellente capacité de communication ainsi que de grandes compétences d'analyse conceptuelle et empirique. Ils devront avoir une expérience d'évaluations institutionnelles complexes, de l'évaluation de programmes de développement agricoles et ruraux favorables aux pauvres (en particulier ceux appuyés par des institutions financières internationales) et de l'évaluation de stratégies et questions de développement à l'échelle mondiale, régionale et nationale, ainsi que de l'évaluation de stratégies axées sur le développement au niveau des organisations, des pays et des régions. Il serait aussi utile qu'ils aient une expérience dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et de la conception et de l'exécution d'approches participatives (en particulier la mobilisation sociale) et qu'ils aient travaillé dans les cinq régions du FIDA, ainsi qu'avec des institutions financières internationales, des agences de développement des Nations Unies et des organisations de la société civile.
- b) Chef d'équipe uniquement. Des capacités de commandement et de communication et l'expérience des évaluations institutionnelles complexes sont indispensables pour le poste de chef d'équipe et considérées comme plus importantes pour lui que pour les deux experts principaux.
- c) Autres membres de l'équipe. Les autres membres de l'équipe de base auront une expérience de l'évaluation, des approches participatives (en particulier de la mobilisation sociale), du développement agricole et rural, du travail dans les cinq régions du FIDA et dans leurs domaines de compétence particuliers pour lesquels ils ont été choisis par le prestataire.
- d) Ensemble de l'équipe (le chef d'équipe, les deux experts principaux, les autres membres de l'équipe de base et les membres des équipes d'évaluation nationales). La composition de l'ensemble de l'équipe sera orientée en outre par les considérations essentielles suivantes:
 - L'équipe devra comprendre des spécialistes des méthodes quantitatives et qualitatives de recherche sociale et économique.

- L'ensemble de l'équipe sera représentatif des différentes régions et comprendra un nombre suffisant de femmes, et les membres connaîtront les langues requises. En outre, il serait souhaitable que l'équipe de base ait une expérience régionale diversifiée et soit composée de personnes parlant plusieurs langues.
- Il ne devra pas y avoir de conflit d'intérêts. En d'autres termes, les consultants sélectionnés ne devront pas avoir d'autre mandat parallèle avec le FIDA; ils ne devront pas avoir été associés (que ce soit en tant que membres du personnel ou consultants) aux programmes de reconfiguration des processus ou de changement stratégique du FIDA, ni à aucune des évaluations externes antérieures du FIDA; en outre, au cours de leur carrière, ils ne devront pas avoir consacré plus de 15 pour cent de leur temps de travail à des activités réalisées pour le compte du FIDA.
- Le prestataire et son équipe devront démontrer leur capacité d'organiser une recherche sur le terrain et de faire appel à des ressources nationales, notamment pour ce qui est des équipes d'évaluation nationales qui seront chargées des travaux sur le terrain.

29. Le prestataire constituera des équipes nationales d'évaluation dans chacun des pays dans lesquels il sera décidé de faire une validation indépendante. Les membres de ces équipes pourront être des consultants indépendants ou des membres du personnel de prestataires de services nationaux tels que sociétés de conseil, organisations non gouvernementales et établissements universitaires. Le prestataire ne sera pas tenu de donner la composition de ces équipes au moment de la proposition, mais s'il est invité à faire une offre chiffrée, il donnera une estimation du budget global des équipes nationales. Il veillera à ce que les membres des équipes nationales aient l'expérience et les compétences nécessaires pour s'acquitter des tâches qui leur seront confiées et que leurs fonctions n'impliquent aucun conflit d'intérêt par rapport au mandat de l'EEI. De plus, OE l'aidera, en consultation avec le Département gestion des programmes du FIDA, à trouver dans chaque pays un homologue pour l'évaluation nationale, qui facilitera l'accès aux projets appuyés par le FIDA et aux fonctionnaires et autres parties prenantes concernées.

VIII. GOUVERNANCE ET ORGANISATION

30. L'évaluation sera faite sous la supervision globale du directeur du Bureau de l'évaluation du FIDA, pour le compte du Conseil d'administration du FIDA.

31. Un comité de pilotage, composé de représentants des pays membres du FIDA, jouera un rôle consultatif auprès du directeur d'OE et du prestataire, commentant les projets de documents et les autres aspects décrits ci-après. En particulier, le comité de pilotage: a) examinera et approuvera le mandat; b) approuvera le choix des membres de l'équipe d'évaluation sur recommandation du directeur du Bureau de l'évaluation et conformément aux procédures définies au paragraphe 36 ci-après; et c) examinera les rapports de l'EEI, comme indiqué au paragraphe 25 a).

32. Le Directeur d'OE sera le principal interlocuteur du prestataire; il veillera à ce que l'équipe d'évaluation fasse son travail conformément au mandat et il facilitera le travail du prestataire de la manière indiquée dans le présent mandat. À ce titre, il pourra demander conseil au comité de pilotage. Il sera appuyé dans sa tâche par deux experts principaux, de réputation internationale, qui auront des entretiens avec le prestataire aux étapes clés du processus d'évaluation et examineront les projets de rapports d'avancement et la version provisoire du rapport final, comme indiqué au paragraphe 13 b). Ils commenteront les méthodes d'évaluation employées et les processus mis en œuvre, à titre de contribution à un rapport que le Directeur d'OE rédigera pour le comité de pilotage et le Conseil d'administration et qui sera remis en même temps que le rapport final de l'EEI. Si, à un moment quelconque de l'évaluation, le Directeur d'OE pense que le prestataire s'écarte sensiblement du

mandat, il pourra lui demander de prendre des mesures correctives. Il en informera le comité de pilotage et les administrateurs ou leurs suppléants. En outre, il établira un rapport sur l'avancement de l'évaluation pour chaque session du Conseil d'administration tenue pendant l'évaluation.

33. Le Directeur d'OE ne sera toutefois pas responsable de constatations, recommandations et autres observations qui pourraient figurer dans les rapports d'EEI. Les tâches et le rôle du Bureau de l'évaluation dans l'EEI sont décrits au paragraphe 13 ci-dessus.

34. Le FIDA mettra à la disposition de l'équipe d'évaluation, lorsqu'elle travaillera à Rome, des locaux suffisants, des photocopieuses et des raccordements téléphoniques. Le prestataire prendra ses propres dispositions pour les déplacements, le logement, les communications internationales et les visites et travaux dans les pays, qui devront être financés dans le cadre du budget approuvé.

35. Conformément à la politique d'évaluation du FIDA, approuvée par le Conseil d'administration le 9 avril 2003, la direction du FIDA veillera à ce que les fonctionnaires du FIDA et les membres des équipes de projets appuyés par le FIDA fournissent dans les meilleurs délais tous les documents et autres renseignements requis et participent et coopèrent activement à l'EEI. Le Département gestion des programmes du FIDA aidera l'équipe d'évaluation à choisir un homologue national ou un agent de liaison dans chacun des pays choisis pour la validation indépendante. En outre, la direction et les services opérationnels du FIDA commenteront les résultats fournis par le prestataire, conformément aux alinéas b) et c) du paragraphe 25 ci-dessus.

IX. PROCÉDURE DE SÉLECTION

36. Le Directeur d'OE gérera le processus de sélection du prestataire externe indépendant. L'équipe d'évaluation sera recrutée en bloc au moyen d'un appel d'offres international ouvert à la concurrence (les candidats devront faire une proposition technique et financière et les trois soumissionnaires les mieux placés devront faire des exposés) conformément aux règles et règlements employés par le FIDA à cet effet. À partir d'une liste restreinte d'au moins trois soumissionnaires qualifiés, le Directeur d'OE fera une recommandation pour approbation par le comité de pilotage.

**CRITÈRES À PRENDRE EN CONSIDÉRATION POUR CONSTITUER UN ÉCHANTILLON ALÉATOIRE
STRATIFIÉ À PLUSIEURS DEGRÉS DE PROJETS ET DE PAYS**

1. Pour l'étude sur dossier et la validation ultérieure sur le terrain, l'équipe d'évaluation examinera un échantillon de projets du FIDA (stratifiés par région) qui sont devenus effectifs entre janvier 1994 et décembre 2002.
2. L'équipe d'évaluation fera une étude sur dossier détaillée de 20 à 25 programmes de pays correspondant à 40 à 50 projets, ainsi que de 4 à 6 DAT. Les projets et pays seront sélectionnés au moyen d'une méthode d'échantillonnage aléatoire stratifié à plusieurs degrés, décrite aux paragraphes 3, 4 et 5 ci-dessous. Les DAT seront choisis au hasard, en tenant compte de la nécessité que soient représentées différentes catégories d'activités financées par de tels dons, et de leur importance. La moitié de ces programmes de pays, projets et dons d'assistance technique seront sélectionnés au hasard pour une validation indépendante sur le terrain, sur la base des critères ci-après.
3. L'échantillon devra comprendre des programmes de pays des cinq régions du FIDA, c'est-à-dire les régions Asie et Pacifique, Afrique de l'Ouest et du Centre, Afrique orientale et australe, Amérique latine et Caraïbes et Proche-Orient et Afrique du Nord (y compris l'Europe orientale). Le nombre de pays retenus dans chaque région correspondra à l'importance relative de cette région dans le total du portefeuille de prêts du FIDA pour la période 1994-2002 (la pondération se fera d'après le volume des prêts et/ou le nombre de projets).
4. Une fois qu'on aura déterminé le nombre de pays par région, on choisira au hasard des pays de chaque région, en tenant compte, dans la mesure du possible, d'une partie ou de l'ensemble des critères suivants: i) classement sur la base du revenu; ii) importance du portefeuille de pays sur la période 1994-2002 (d'après le volume des prêts et/ou le nombre de projets); iii) population rurale des pays; iv) poids du secteur agricole; v) conditions de prêt du FIDA aux pays; vi) indice de développement humain établi par le Programme des Nations Unies pour le développement.
5. Dans chacun des pays retenus, on choisira au hasard un certain nombre de projets en respectant les principes suivants: i) l'échantillon doit être représentatif des différentes catégories de projets du FIDA; ii) l'échantillon doit être représentatif des différentes modalités de financement et d'exécution (telles que le cofinancement et le mécanisme flexible de financement); et iii) il faut tenir compte des difficultés d'exécution dues à l'insécurité. Afin d'obtenir une évaluation plus significative des résultats et de permettre un maximum d'interaction avec les responsables des projets et les autres parties prenantes, les projets proches de l'achèvement seront surreprésentés dans l'échantillon.

PROCESSUS À EXAMINER DANS L'EEI

1. Formulation, approbation et mise en œuvre:
 - des cadres stratégiques du FIDA (2002-2006 et 1998-2000);
 - des cinq stratégies régionales; et
 - des COSOP.
2. Détermination de la nécessité de formuler des politiques et formulation, approbation et mise en œuvre des politiques.
3. Ensemble des étapes du cycle des projets:
 - identification des projets
 - formulation (y compris le choix des composantes du projet et des partenaires d'exécution, ainsi que le rôle des consultants);
 - préévaluation;
 - négociation du prêt;
 - approbation du prêt;
 - entrée en vigueur du prêt;
 - exécution (y compris les systèmes de S&E, la supervision par le FIDA et/ou les institutions coopérantes et l'auto-évaluation du Département gestion des programmes).
4. Évaluation indépendante du FIDA et processus de suivi de l'adoption et de la mise en œuvre, par la direction du FIDA, des recommandations issues de ladite évaluation.

CALENDRIER DE L'EEI

15.04.03	Invitation des coordonnateurs de liste à faire des propositions pour la composition du Comité de pilotage
04-11.05.03	Rédaction du mandat; organisation de l'ensemble du processus d'EEI
15.05.03	Délai pour la présentation de la liste des membres du Comité de pilotage au Bureau de l'évaluation
18.06.03	Envoi des lettres de demande d'expression d'intérêt
Juin/juillet 2003	Établissement du budget détaillé, du document du Conseil d'administration pour septembre 2003 et de la demande de propositions
10.07.03	Délai pour la communication des expressions d'intérêt
15.07.03	Approbation du mandat par le Comité de pilotage
11-31.07.03	Évaluation des expressions d'intérêt et établissement d'une liste restreinte de candidats pour la présentation des propositions
01.08.03	Envoi de la demande de propositions aux candidats qualifiés
08.09.03	Délai pour la réception des propositions techniques et financières
08-26.09.03	Classement des propositions
10-11.09.03	Présentation du projet de budget de l'EEI pour approbation et du premier rapport d'avancement au Conseil d'administration
06-10.10.03	Exposés des trois candidats classés en premier (à Rome) Sélection du prestataire de services par le Bureau de l'évaluation
17.10.03	Approbation de la sélection par le Comité d'examen des contrats
20.10.03	Examen et approbation de la sélection par le comité de pilotage de l'EEI
22.10-10.11.03	Négociation et conclusion du contrat
24.11.03	Début des travaux de l'équipe d'évaluation
17-18.12.03	Présentation du deuxième rapport d'avancement au Conseil d'administration
04.04.04	Présentation du troisième rapport d'avancement au Conseil d'administration
Décembre 2004	Achèvement de l'EEI
Janvier 2005	Distribution du rapport de l'EEI par le Secrétariat du FIDA aux membres du Conseil d'administration
Février 2005	Examen du rapport de l'EEI dans le cadre d'une réunion spéciale ou informelle du Conseil d'administration

**Évaluation externe indépendante du FIDA
Rapport final, Annexe 5**

a

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

ANNEXE IV

ALLOCATION INDICATIVE DU NIVEAU D'EFFORT

Résultats et durée	Consultants et niveau d'effort	Distribution du temps de travail	
		Rome jusqu'à:	Terrain au minimum
1. Rapport initial (deux mois)	Jusqu'à 3 consultants:		
	i. Chef d'équipe (2 mois)	100%	0%
	ii. Consultant principal n° 1 (1 mois)	100%	0%
	iii. Consultant principal n° 2 (1 mois)	100%	0%
2. Étude sur dossier (deux mois)	Jusqu'à 4 consultants pour deux mois de travail chacun:		
	i. Chef d'équipe	100%	0%
	ii. Consultant principal n° 1	100%	0%
	iii. Consultant principal n° 2	100%	0%
	iv. Autre membre de l'équipe n° 1	100%	0%
3. Rapport d'évaluation des projets du FIDA et des activités autres que les prêts (six mois)	Jusqu'à 7 consultants pour 3 à 6 mois de travail chacun:		
	i. Chef d'équipe		
	ii. Consultant principal n° 1	15%	85%
	iii. Consultant principal n° 2	en	en
	iv. Autre membre de l'équipe n° 1	moyenne	moyenne
	v. Autre membre de l'équipe n° 2		
	vi. Autre membre de l'équipe n° 3		
	vii. Autre membre de l'équipe n° 4		
	Plus (pour 2 à 3 mois chacun)		
	• 11 homologues nationaux	100%	0%
• 11 équipes d'évaluation nationales	100%	0%	
4. Version provisoire du rapport final (un mois)	Jusqu'à 3 consultants pendant 1 mois de travail chacun:		
	i. Chef d'équipe	100%	0%
	ii. Consultant principal n° 1	100%	0%
	iii. Consultant principal n° 2	100%	0%
5. Rapport final (un mois)	Jusqu'à 2 consultants:		
	i. Chef d'équipe (1 mois)	100%	0%
	ii. Consultant principal n° 1 (1 mois)	100%	0%

Note: Aux fins de l'établissement du budget, on partira du principe que la moitié de l'effort total sera consacré au terrain. Le barème habituel du FIDA pour les déplacements et les indemnités de subsistance s'appliquera à tous les travaux.

TROISIÈME PARTIE
OBSERVATIONS DES EXPERTS PRINCIPAUX DE L'EEI

TROISIÈME PARTIE

1. Comme cela nous avait été demandé, nous avons eu des consultations avec le Directeur du Bureau de l'évaluation (OE) à diverses étapes de l'Évaluation externe indépendante du FIDA. Nos points de vue communs sur le processus d'évaluation et ses résultats sont résumés ci-après.

Un processus original

2. Le Président, les membres du Conseil d'administration et le comité de pilotage ont scrupuleusement respecté l'indépendance d'OE et son rôle dans la supervision de l'évaluation. L'indépendance d'OE et le soutien logistique sans faille que le bureau a fourni tout au long de l'évaluation ont permis de mener celle-ci à son terme dans les meilleures conditions. Le processus n'aurait pas eu la même crédibilité si OE n'avait pas été indépendant.

3. Le processus d'évaluation a été entrepris à la demande des gouverneurs du FIDA, selon des modalités déterminées pour l'essentiel par le Conseil d'administration. Un comité de pilotage a approuvé le mandat de l'Évaluation externe indépendante et la procédure de sélection des consultants, et il a également examiné les projets de rapport au titre de sa fonction d'assurance-qualité. Cela a donné lieu à plusieurs séries de réunions entre les parties prenantes, mais cet arrangement, quoiqu'inhabituel et quelque peu contraignant, sans parler des coûts de transaction importants qui en ont découlé pour OE et les consultants, a eu l'avantage de donner au FIDA la "maîtrise" du processus et a été mis en œuvre avec suffisamment de doigté pour ne pas compromettre l'indépendance de l'évaluation.

4. OE a conduit la procédure de sélection des consultants en toute transparence, et il a ensuite veillé à maintenir un dialogue permanent entre les membres du Conseil d'administration, la direction et les consultants. Il a apporté un soutien logistique aux évaluateurs, il leur a fourni en temps voulu les informations dont ils avaient besoin, et il s'est également assuré de la conformité de la mission avec le mandat de l'EEI, les méthodes et procédures préalablement définies, ainsi que les délais impartis. Il a pris la peine de porter à la connaissance des consultants les observations formulées par la direction, le comité de pilotage et les experts principaux. Enfin, il leur a fait part de ses propres avis professionnels et de ses conseils sans "franchir la ligne" au risque de nuire à l'intégrité du processus.

Conformité avec le mandat

5. Le rapport d'évaluation est le fruit d'un travail de vaste envergure fondé sur de solides analyses. Bien au-delà des évaluations a posteriori effectuées dans le cadre des reconstitutions, le mandat de l'EEI chargeait les consultants d'effectuer à la fois une évaluation d'impact et une évaluation institutionnelle. Chacune de ces tâches représentait déjà en soi un gros effort, mais les mener de front relevait de la gageure étant donné les délais très serrés qui avaient été définis, la complexité des modalités de supervision et le peu de données d'auto-évaluation.

6. Globalement, le processus décrit ci-dessus a donné des résultats solides et crédibles, notamment en ce qui concerne les aspects opérationnels. Le rapport final couvre les divers aspects prévus dans le mandat, et aboutit à des conclusions stratégiques assorties de précieuses recommandations. Si la direction du FIDA et son Conseil d'administration décident d'en tenir compte pour orienter le processus de rénovation, il sera un instrument extrêmement utile pour l'institution.

Pertinence des méthodes d'évaluation

7. En l'absence de données claires sur la performance institutionnelle, de règles prédéterminées et de mesures fiables, il était indispensable de s'en remettre à l'appréciation des experts. En effet, les consultants ont dû "s'accommoder" de l'absence générale de données de référence et du très petit nombre d'indicateurs de performance vérifiables à tous les niveaux (projets, pays et institutions)²¹⁷. Face à ces contraintes, ils ont opté pour une méthode de recoupement des informations à partir d'analyses sur dossier, de synthèses établies par OE, de rapports d'audit interne, de visites sur le terrain, d'entretiens approfondis, ainsi que d'une enquête auprès du personnel.

8. Les consultants ont réalisé un très bon travail de collecte et d'interprétation des données disponibles. L'équipe était encadrée par des personnes très compétentes et attentives aux avis qui leur étaient donnés, et tous ses membres possédaient les qualifications professionnelles requises. La décision de recruter des consultants locaux pour les enquêtes dans les pays s'est révélée particulièrement judicieuse. Les méthodes d'analyse étaient appropriées, transparentes et conformes aux bonnes pratiques d'évaluation dans le domaine du développement. La technique d'échantillonnage aléatoire a été appliquée selon les règles, et le bon sens a prévalu aussi bien dans la notation des performances des projets que dans la synthèse des résultats.

9. Le rapport aurait néanmoins pu bénéficier: i) d'une étude plus approfondie des travaux sur le développement rural; ii) d'une analyse plus poussée des performances opérationnelles et budgétaires du FIDA par rapport à celles d'autres organismes de développement (étude comparative); et iii) d'enquêtes systématiques auprès des autorités et des bénéficiaires. Dans l'ensemble, cependant, le rapport est solidement étayé et reflète bien les résultats de l'analyse sur dossier, des dix rapports sur les pays et des évaluations de projets. Il tient compte des questions et des observations d'OE et de la direction du FIDA, et apporte une contribution très appréciable aux évaluations externes précédentes en termes de rigueur, d'indépendance et d'originalité.

Observations sur le diagnostic

10. Nous approuvons les principales conclusions de l'évaluation. La mission du FIDA reste au cœur de l'entreprise de développement. Il y a encore aujourd'hui davantage de pauvres dans le monde rural que dans les zones urbaines. Les progrès réalisés dans la lutte contre la pauvreté ne sont pas aussi rapides qu'il faudrait. Les gains que la révolution verte avait engendrés sans trop de difficultés se sont estompés et les réformes de deuxième génération se sont révélées difficiles à mettre en œuvre. Le volume de l'aide destinée aux ruraux pauvres a diminué. Les Objectifs du Millénaire pour le développement ne pourront pas être atteints sans une approche plus cohérente et plus efficace de la réduction de la pauvreté rurale.

11. Venir en aide aux populations marginalisées et faire entendre la voix de ceux qui n'ont aucun moyen d'expression, tel est le rôle spécifique du FIDA au sein du système de développement. Mais pour que le FIDA puisse exploiter son potentiel, il devra mettre au point un nouveau modèle opérationnel qui lui permette de renforcer son effet de levier tout en mettant l'accent sur la créativité, l'innovation et l'ouverture vers l'extérieur. Pour cela, il devra faire une plus large place à l'assurance-qualité, à l'auto-évaluation et aux partenariats. Tout doit être fait pour rassembler ceux qui partagent les mêmes aspirations et pour mobiliser des cofinancements sans compromettre les objectifs fondamentaux de l'organisation.

12. Surtout, le FIDA doit aspirer à devenir une organisation qui favorise l'acquisition et la transmission du savoir, afin d'aider les ruraux pauvres à prendre leur destinée en mains. Le

²¹⁷ Ces lacunes ayant été signalées, il conviendrait d'y remédier pour faciliter aussi bien le fonctionnement de l'organisation que l'élaboration de ses politiques.

FIDA aurait tort d'employer ses ressources pour tenter d'influencer des politiques macro-économiques qui relèvent en fait des autorités nationales. Il doit au contraire concentrer ses efforts sur les mesures que les gouvernements et leurs partenaires devraient prendre pour reproduire les méthodes qui permettent de lutter de manière efficace et économique contre la pauvreté, en laissant à d'autres le soin d'explorer les frontières de la recherche sur la pauvreté rurale. Dans la perspective des Objectifs du Millénaire pour le développement, le Fonds devrait mettre à profit ce qui fait toute sa force, à savoir la légitimité d'une approche du développement rural et agricole axée sur les pauvres, les femmes et les moyens d'existence des populations.

13. La force du FIDA devrait être de contribuer à diffuser plus largement l'innovation par la mise en pratique des meilleurs savoir-faire. Dans les pays à caractère essentiellement rural et agricole, l'un des meilleurs moyens d'atténuer la pauvreté consiste à améliorer la productivité, la rentabilité et la pérennité des principaux systèmes d'exploitation. Le FIDA devrait donc chercher à atteindre les zones rurales les plus isolées où vivent des populations défavorisées au plan économique et écologique. Dans cette optique, il devrait mettre au point des méthodes pour favoriser la sécurisation durable des moyens d'existence, en tenant compte des besoins de chaque sexe, et se spécialiser dans la mise en place de systèmes de sécurité sociale et nutritionnelle.

14. Dans l'exécution de son mandat, le FIDA devrait pallier les carences opérationnelles que lui a signalées l'ITAD. Au niveau des pays, il devrait recentrer ses stratégies et renforcer sa présence sur le terrain, aller au-devant de ses partenaires, et rendre ses pratiques opérationnelles moins contraignantes pour les pays en développement en les harmonisant avec celles des autres intervenants, ainsi qu'avec les objectifs des pays eux-mêmes. Au niveau opérationnel, des améliorations sont nécessaires en termes de suivi en temps réel de la qualité des projets, de diversification des instruments du FIDA au profit de l'innovation et de la modularité des prêts, ainsi que d'un recentrage des priorités sur l'innovation, la créativité et la flexibilité. Au niveau institutionnel, la politique en matière de ressources humaines et la gestion budgétaire appellent de nouveaux ajustements.

15. Étant donné le caractère pionnier de son mandat, le FIDA devrait se montrer très sélectif dans le choix de ses opérations et plus rigoureux dans les modalités qu'il applique pour le suivi de leurs résultats en termes de développement. Cependant, le système d'allocation fondé sur la performance ne devrait pas défavoriser les pays fragiles qui sont en proie à des conflits ou susceptibles de l'être et qui connaissent de multiples difficultés endémiques, notamment en matière d'infrastructures et de gouvernance. Le FIDA peut faire beaucoup pour améliorer la sécurité des populations dans des contextes opérationnels difficiles. Des objectifs bien définis, assortis d'indicateurs de résultat et de performance, devraient être adoptés au stade de la préparation des projets.

16. Enfin, nous sommes d'accord sur le fait que le Conseil d'administration devrait jouer un rôle plus actif dans la définition des priorités et la supervision des politiques, tandis que la direction se concentrerait sur les adaptations à apporter à l'Organisation pour lui permettre de remplir sa mission et sur les relations avec les partenaires. Les partenariats à rechercher devront viser à renforcer l'impact des opérations du FIDA en faveur des pauvres, des femmes et des moyens d'existence des populations. Il faudra par ailleurs réduire les coûts de transaction et cela exigera de privilégier résolument l'élaboration de politiques participatives autour de valeurs communes et d'initiatives en matière de ressources humaines, à l'image de celles qui viennent d'être lancées par le Président.

17. Le monde a absolument besoin d'une organisation qui ait pour vocation d'apporter des solutions aux problèmes complexes auxquels se heurtent les ruraux pauvres dans les pays en

développement, et, aujourd'hui plus que jamais, d'un centre d'excellence dédié à la réduction de la pauvreté rurale. Si le FIDA n'existait pas, il faudrait l'inventer.

Évaluation externe indépendante (EEI): réponse de la direction du FIDA



Évaluation externe indépendante (EEI): réponse de la direction du FIDA

Durant l'année écoulée, le FIDA a fait l'objet de l'évaluation la plus exhaustive de son histoire. L'EEI était sans doute l'évaluation la plus ambitieuse qu'ait jamais entreprise une institution du système des Nations Unies puisqu'elle ouvrait des horizons nouveaux en analysant la performance institutionnelle du point de vue de l'impact. Cette évaluation a d'autre part fixé de nouvelles orientations en encourageant une démarche ouverte et transparente par laquelle chaque avant-projet de rapport a été communiqué aux membres du Conseil d'administration et aux membres du personnel.

Nous nous félicitons que cette évaluation ait eu lieu et approuvons les grandes lignes esquissées dans ses conclusions et recommandations. L'évaluation confirme les conclusions que nous avons nous-mêmes tirées ainsi que la pertinence et l'orientation des changements en cours. Nous nous proposons de prendre appui sur ses conclusions pour élaborer un plan d'action exhaustif et le mettre en œuvre. Les supports sur lesquels pourrait s'appuyer ce plan sont exposés dans le présent document.

Le contexte

Cette évaluation vient à un moment décisif puisque la communauté internationale est en train de faire le point des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et d'examiner les approches suivies pour éliminer la pauvreté. Compte tenu des liens entre sécurité et développement, un solide partenariat se met aujourd'hui en place pour vaincre la pauvreté. Il s'agit d'adopter une approche globale associant les initiatives des pays en développement, l'aide publique au développement (APD), l'allègement de la dette, un régime commercial favorable au développement et des investissements étrangers directs pour éliminer la pauvreté. Actuellement, l'aide publique au développement est en hausse, les efforts en faveur de l'allègement de la dette font l'objet d'une impulsion nouvelle et le cycle de développement de Doha se penche sur les corrélations entre pauvreté et commerce mondial. De plus en plus, les pays comprennent que, pour atteindre les OMD, il est indispensable de s'attaquer à la pauvreté rurale.

L'enjeu de la réalisation des OMD: priorité à la réduction de la pauvreté rurale

Le 18 janvier 2005, les trois institutions du système des Nations Unies basées à Rome y ont présenté le rapport sur le Projet du Millénaire des Nations Unies dans le cadre d'une démarche mondiale. L'enjeu est immense: on estime à plus d'un milliard le nombre de gens qui vivent avec moins d'un dollar par jour. Parmi ces femmes et ces hommes, plus de 800 millions – soit 75 pour cent – vivent en milieu rural. Aujourd'hui comme dans les années à venir, le principal enjeu de la réalisation des OMD concerne le monde rural, où la majorité des pauvres vivent de l'agriculture, de la foresterie, de la pêche et d'activités connexes. Accroître les revenus des ruraux pauvres en développant la productivité, la production et les possibilités d'emplois reste le défi crucial du développement.

Notre mission

Tel est le contexte dans lequel la pertinence du mandat du FIDA se voit confirmée par l'évaluation. L'EEI a débouché sur le constat que le FIDA est «la seule organisation internationale... dont la mission [est de...] s'intéresser exclusivement à la situation des ruraux pauvres» et que «de fait, le FIDA a été créé pour répondre à un problème qui reste d'actualité et dont il est probable qu'il continuera à se poser dans un avenir prévisible».

Dans le dispositif international mis en place pour éliminer la pauvreté, la mission du FIDA et ses responsabilités restent fondamentales. Même si les aspects du développement rural qui ont trait à la société et aux infrastructures semblent susciter un intérêt et un engagement croissants, le FIDA est l'une des rares organisations qui appuie les activités productives des ruraux pauvres, aussi bien dans l'agriculture que dans les domaines extra-agricoles connexes.

Nous nous emploierons avec d'autres à élaborer et exécuter des projets et programmes efficaces, coordonnés et harmonisés, à mettre davantage de ressources matérielles à la disposition des ruraux pauvres et – ce qui est tout aussi important – à exploiter les données d'expérience et les savoirs élaborés avec les pauvres et avec leurs institutions.

Le groupe cible du Fonds comprend notamment les ruraux pauvres des pays à faible revenu, particulièrement en Afrique subsaharienne mais aussi dans certaines régions d'Asie et d'Amérique latine, où ils représentent une grande partie et parfois même la majorité de la population. Mais il y a aussi d'importants groupes de ruraux pauvres dans d'autres pays en développement qui ont besoin d'aide pour se libérer de la pauvreté. Les programmes menés à leur intention livrent bien souvent des éléments et des enseignements qui peuvent s'avérer utiles dans les pays à faible revenu.

Depuis 2002, le programme de travail du FIDA a augmenté de 28 pour cent, passant d'un peu moins de 400 millions de USD à 500 millions de USD en 2005. Les projets du FIDA attirent en cofinancement plus d'un dollar des États-Unis pour chaque dollar prêté par le Fonds. Ainsi, en 2005, les projets et programmes appuyés par le FIDA devraient représenter un investissement total de plus de 1 milliard de USD. Conscients de la nécessité de toucher un plus grand nombre de bénéficiaires ruraux pauvres et d'avoir un impact plus marqué, nous sommes déterminés à maintenir cette croissance et proposons une augmentation sensible pour la septième reconstitution. La communauté internationale est en train de se mobiliser pour accroître les ressources consacrées à la lutte contre la pauvreté, et c'est pour le FIDA une occasion nouvelle de jouer un rôle important. Comme cela a été souligné dans l'EEI, il faudra pour cela trouver de nouveaux moyens de travailler et davantage de ressources.

Le FIDA et les autres institutions financières internationales (IFI)

Il est dit dans l'EEI qu'en termes de performance le FIDA semble être à égalité avec d'autres institutions financières internationales. Avec un effectif de personnel relativement limité et des dispositions opérationnelles qui confient à des tiers l'exécution de nombreuses activités essentielles, le FIDA mène des projets et des programmes dont l'efficacité opérationnelle est comparable à celle d'autres IFI. Le FIDA a déjà commencé à apporter toute une série de réformes pour améliorer les résultats, l'impact et la pérennité des activités. Les évaluateurs ont souligné qu'il était nécessaire de mener à bien les principaux processus de réforme en cours, notamment dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Face aux préoccupations croissantes que suscite la vulnérabilité de base des ruraux pauvres, cruellement mise en évidence après le tsunami qui a frappé l'Asie, ils ont également invité le FIDA à mettre en place de nouveaux moyens d'action pour accélérer le recul de la pauvreté rurale.

Évolution de notre rôle

Les mutations rapides de l'économie mondiale et de l'environnement politique privilégient aujourd'hui plus que jamais l'innovation – c'est-à-dire de nouvelles réponses aux problèmes, anciens et nouveaux. Nous pensons comme les auteurs de l'EEI que, dans un contexte de changement rapide et continu, le FIDA doit continuer à innover avec ses partenaires – non pas de façon abstraite mais pour trouver de nouvelles solutions à ces problèmes et favoriser leur transposition et leur reproduction à plus grande échelle.

Au FIDA, nous sommes déterminés à envisager des solutions novatrices et efficaces aux problèmes des ruraux pauvres. Nous aiderons nos partenaires du développement à appliquer ces solutions à grande échelle dans le cadre de processus coordonnés conduits par les pays.

Avec l'augmentation espérée du nombre des partenaires qui se consacrent à la lutte contre la pauvreté rurale, il va donc devenir pour nous d'autant plus important de mettre à profit l'expérience et les savoirs que nous avons acquis sur le terrain pour enrichir la concertation à l'initiative des pays et pour harmoniser et reproduire plus largement les solutions ayant fait leurs preuves. Il nous faut veiller à ce que les décisions soient prises en tenant pleinement compte des contraintes et des chances que comportent pour les ruraux pauvres la libéralisation sur le plan intérieur et la mondialisation sur le plan extérieur.

Renforcement de la performance

La focalisation progressive de la communauté mondiale sur la pauvreté a ouvert de nouvelles possibilités d'action, de même qu'elle a nécessité la production et la communication rapides de données d'expérience et de connaissances. En même temps, l'adhésion au principe selon lequel les pays doivent jouer un rôle moteur et élaborer et appliquer eux-mêmes des stratégies de lutte contre la pauvreté a entraîné une décentralisation systématique de l'aide au développement ainsi que de nouvelles formes de financement et de programmation. Nous nous associons à la conclusion de l'évaluation selon laquelle, pour obtenir de meilleurs résultats, le FIDA doit se réorganiser afin de s'adapter à ces changements.

Le domaine de la gestion des ressources humaines est un aspect clé des changements en cours au FIDA. Dans d'autres domaines, les changements proposés vont au-delà d'une amélioration technique et d'une rationalisation puisqu'ils supposent, dans les termes mêmes de l'EEI, un nouveau «modèle opérationnel». Nous souscrivons pleinement à l'orientation et à la nécessité du changement, ce sur quoi des détails sont donnés dans la partie relative aux supports du changement.

Réponse de la direction: l'élément moteur

L'élément moteur des propositions de la direction du FIDA est la volonté d'accroître l'efficacité de la lutte contre la pauvreté rurale dans l'optique du développement. Il s'agira d'élaborer des mécanismes plus solides pour gérer les activités en fonction des résultats, de fixer des objectifs et de mesurer la performance, et de créer des relations et instruments nouveaux pour avoir l'impact recherché. Tout ceci implique des moyens nouveaux et améliorés pour gérer les ressources humaines, nouer et gérer les partenariats et collaborer avec les gouvernements.

La composition même du FIDA et le rôle que jouent tous les membres dans le financement et la gouvernance de l'institution agissent de bien des façons sur les activités du Fonds et expliquent certaines des différences entre le Fonds et des institutions au mandat similaire. Pour apporter des changements durables au FIDA, il faudra l'appui de tous ses membres. Consciente de la nécessité d'une concertation, d'un dialogue et d'un consensus, et pour donner suite aux recommandations de l'évaluation, la direction du FIDA a défini les supports qui constitueront le cadre prospectif de la septième reconstitution et déboucheront sur un plan d'action exhaustif destiné à renforcer plus encore l'institution.

Les supports du changement

L'évaluation demande au FIDA de travailler sur six points essentiels pour renforcer son efficacité:

- clarifier le créneau stratégique du FIDA
- élaborer un nouveau modèle opérationnel
- adopter des méthodes plus habiles pour encourager les compétences et l'apprentissage
- s'attaquer aux causes de la faiblesse de l'impact
- donner des orientations pour améliorer l'efficacité des actions de développement
- gérer le changement

La réponse du FIDA aux recommandations de l'évaluation vise ces six points en définissant six supports du changement pour résoudre les problèmes repérés. Les mesures, énoncées ci-après, sont suivies d'un cadre plus détaillé où sont exposés des activités et des résultats précis.

1. Clarifier le rôle et la focalisation du FIDA

Il s'agit d'inscrire précisément le rôle du FIDA et sa focalisation dans le dispositif international actuel. Cela veut dire notamment:

- renforcer les chances offertes aux ruraux pauvres qui ont un potentiel productif
- aider les pays à jouer un rôle moteur et harmoniser leurs actions
- renforcer l'efficacité des programmes nationaux de réduction de la pauvreté en encourageant la reproduction à plus grande échelle de solutions novatrices aux problèmes essentiels
- porter les questions de développement local interdépendantes au niveau mondial à l'attention des instances internationales
- relever le niveau général et accroître l'impact de l'aide à la réduction de la pauvreté rurale et trouver des moyens nouveaux et plus efficaces d'éliminer la pauvreté

Ce rôle et cette focalisation seront inscrits dans le nouveau cadre stratégique.

2. Élaborer un nouveau modèle opérationnel

Le modèle garantira que les activités du FIDA sont organisées par des équipes de pays efficaces sur la base des programmes menés dans les pays. De ce fait, la participation du FIDA à la supervision sera modifiée et il faudra un système plus souple pour assurer sa présence dans les pays. Ces changements s'appuieront sur le développement de la formation et du recrutement du personnel. Le FIDA va passer du contrôle de qualité à l'assurance-qualité, introduire un nouveau cadre de responsabilités, mettre en place des systèmes plus solides d'auto-évaluation et améliorer la gestion des savoirs. Une Division des politiques renforcée enrichira la concertation au niveau mondial grâce aux savoirs recueillis sur les problèmes et les chances au niveau local. Le changement des modalités de supervision exigera une modification des articles de l'Accord portant création du FIDA.

3. Renforcer la gestion des savoirs et exploiter les compétences institutionnelles extérieures

Le FIDA renforcera les capacités de son personnel en matière de développement des compétences et de gestion des savoirs. Un système renforcé de gestion des savoirs permettra d'exploiter les compétences institutionnelles extérieures et d'utiliser les activités du FIDA comme base de développement des savoirs – démarche qui se déroulera de façon explicite et ciblée et fera l'objet d'un suivi. Le FIDA abordera la gestion des connaissances en faisant appel à ses moyens internes comme à des moyens externes et en s'appuyant sur des réseaux, tout en mobilisant un petit nombre de partenariats avec des réseaux régionaux et nationaux ainsi que des centres internationaux d'excellence. Les compétences et savoirs extérieurs partagés dans le cadre de relations structurées inscrites dans le long terme permettront de renforcer les processus internes de développement et d'assurance-qualité au FIDA.

4. Renforcer la culture institutionnelle axée sur les résultats et la performance

Il sera mis en place un cadre de responsabilité pour inscrire l'assurance-qualité dans les activités. Ce cadre sera intégré dans la planification, la budgétisation et le suivi au niveau institutionnel et comprendra le système de gestion des résultats et de l'impact, le système d'allocation fondé sur la performance ainsi que les éléments fournis par le Bureau de l'évaluation et le Bureau de l'audit interne, à partir du plan triennal à moyen terme. On pourra ainsi améliorer sur le plan quantitatif la notification et l'analyse de la performance et renforcer les systèmes d'auto-évaluation. Le FIDA mobilisera des compétences extérieures en matière d'assurance-qualité pour procéder à des évaluations de performance. Les principaux partenaires du Fonds contribueront aux examens de performance au niveau institutionnel. Pour toutes ces activités, il faudra à titre prioritaire améliorer la gestion de la performance des membres du personnel.

Les six supports du changement

La direction du FIDA reconnaît l'importance des six points sur lesquels, de l'avis de l'EEl, il faudra mettre l'accent à l'avenir et améliorer la performance, et elle s'engage à adopter un plan d'action pour:

- clarifier le rôle et la focalisation du FIDA
- élaborer un nouveau modèle opérationnel
- renforcer la gestion des savoirs et exploiter les compétences institutionnelles extérieures
- renforcer la culture institutionnelle axée sur les résultats et la performance
- dynamiser le rôle de chef de file pour accroître l'efficacité des actions de développement
- gérer le changement

5. Dynamiser le rôle de chef de file pour accroître l'efficacité des actions de développement

La direction consultera le Conseil d'administration sur les moyens par lesquels il pourrait mieux orienter et appuyer l'action du FIDA en vue d'accroître l'efficacité de l'action de développement. Elle soumettra au Conseil d'administration un plan triennal à moyen terme ainsi qu'un examen d'impact et d'efficacité. Des mesures seront prises pour que le Conseil d'administration dispose de plus de temps pour examiner l'efficacité de l'action de développement.

6. Gérer le changement

Le Président s'emploiera à gérer le processus de changement, en confiant des responsabilités individuelles et collectives à l'équipe de direction de haut niveau. Une stratégie de gestion du changement sera inscrite dans le plan d'action chiffré. La direction se dotera d'un groupe extérieur chargé de l'assurance-qualité qui devra donner des avis sur la mise en œuvre du plan d'action. Elle examinera d'autre part les affectations budgétaires au regard des objectifs et priorités du plan d'action et fera rapport au Conseil d'administration sur l'exécution du plan et sur les résultats obtenus.

À elles toutes, ces propositions représentent une réponse exhaustive aux défis mis en évidence lors de l'évaluation. Elles intègrent en grande partie les recommandations de l'EEl mais, dans certains cas, vont plus loin encore.

La direction du FIDA est en désaccord avec les conclusions de l'EEl dans deux domaines et a choisi de reporter à une date ultérieure la discussion sur deux autres domaines. En ce qui concerne la recommandation de l'EEl quand à la nécessité d'un poste de directeur exécutif, nous pensons qu'il vaudrait mieux renforcer les fonctions de surveillance et d'orientation au niveau de la haute direction, accroître l'efficacité de la planification et de la notification ainsi que donner au Conseil d'administration plus d'occasions de suivre les progrès accomplis. En ce qui concerne l'approbation des projets par le Conseil d'administration, nous recommandons que celui-ci continue à assurer cette fonction. Avant de nous prononcer sur la mise au point de nouveaux instruments financiers et d'approches plus souples vis-à-vis des pays dits fragiles, nous nous proposons de consulter plus avant le Conseil d'administration.

D'une façon générale, nous entendons tirer parti de l'EEl et de l'expérience de nos partenaires pour faire du FIDA une institution caractérisée par l'efficacité, la collaboration et la transparence des opérations et de la gouvernance, et en même temps capable de gérer un programme de travail d'ampleur croissante. Une septième reconstitution à un niveau plus élevé permettra au Fonds de jouer ce rôle. Nous espérons que les dépenses institutionnelles seront pleinement prises en compte lors de l'élaboration du plan d'action, qui devrait débiter en 2006 et s'achever lors de la période de la septième reconstitution, c'est-à-dire entre 2007 et 2009.

Clarifier le rôle et la focalisation du FIDA

Recommandation de l'EEI: Clarifier le créneau stratégique du FIDA

Résultats

- Le FIDA met l'accent sur les ruraux pauvres qui disposent de capacités de production, en particulier les femmes ainsi que les groupes socialement marginalisés comme les peuples autochtones et les minorités ethniques. Le Fonds applique des méthodes sélectives au niveau des pays et au niveau sectoriel pour améliorer l'accès des ruraux pauvres aux actifs, à la technologie, aux marchés et aux institutions rurales, financières notamment.
- Les opérations financées par le FIDA sont menées en collaboration avec les ruraux pauvres et d'autres partenaires dans le but trouver de nouveaux moyens – plus efficaces – de favoriser la transposition des innovations et leur reproduction à plus grande échelle moyennant une action de communication, une concertation politique et des partenariats de mobilisation des ressources liés aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Il s'agit notamment de mobiliser davantage de ressources en faveur des investissements et d'accroître les moyens d'action des institutions et processus nationaux.
- Les partenariats constitués par le FIDA s'appuient sur le principe de la maîtrise des activités par les pays eux-mêmes, et visent notamment à aider des groupes et organismes nationaux qui prendront la tête du développement local. Grâce à la participation aux processus de coordination et d'harmonisation de l'aide au développement, ces efforts débouchent en matière de lutte contre la pauvreté sur des perspectives et des solutions nouvelles qui s'inspirent de l'expérience acquise et des résultats obtenus.
- Le cadre stratégique du FIDA insiste avant tout sur le relèvement du niveau et de l'efficacité des efforts nationaux et internationaux qui permettront aux ruraux pauvres de se libérer de la pauvreté, en aidant les pays à atteindre les OMD.

Mesures

- Inclure dans le rapport de la Consultation sur la septième reconstitution un exposé complet des objectifs et des modalités de l'action de développement retenus par le FIDA.
- Élaborer un nouveau cadre stratégique sur lequel s'appuiera aussi le plan à moyen terme ainsi que les plans de travail et budgets annuels pour 2007-2009.
- Actualiser les stratégies régionales en fonction du cadre stratégique.
- Élaborer et appliquer une stratégie pour renforcer l'impact des projets et programmes du FIDA.
- Instaurer des partenariats pour la définition des politiques afin d'aider à faire entendre la voix des ruraux pauvres dans les instances et les activités au niveau mondial.

Élaborer un nouveau modèle opérationnel

Recommandation de l'EEI: Élaborer un nouveau modèle opérationnel

Résultats

- Les programmes de pays, au lieu d'être un simple conglomérat de projets, sont le noyau des activités du FIDA dans les pays. Élaborés dans le cadre de consultations avec les gouvernements, d'autres partenaires nationaux et les responsables de la coordination de l'aide au développement, les programmes de pays définissent:
 - les principaux processus et activités à appuyer par des prêts et des dons;
 - les objectifs concernant l'innovation et sa reproduction à plus grande échelle, en conjonction avec les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, les approches sectorielles et d'autres processus;
 - les objectifs concernant les moyens d'influencer les politiques et de développer les institutions;
 - les partenariats nationaux et internationaux à l'appui des activités;
 - les cadres de référence pour la mesure de la performance et les cadres de responsabilité tenant compte des informations livrées par le système d'allocation fondé sur la performance sur les principaux aspects institutionnels et politiques du développement rural, du système de gestion des résultats et de l'impact ainsi que de l'évaluation des risques du portefeuille de projets.
- Les équipes de pays assurent l'interface entre le FIDA et les pays. Elles travaillent en partenariat avec les acteurs nationaux et les représentants des institutions d'aide au développement. Au FIDA, la planification et le suivi font intervenir une collaboration entre unités.
- Le renforcement de la présence du FIDA dans les pays l'implique dans des processus nationaux en vue de soutenir l'instauration et la gestion des partenariats, la concertation politique, l'exécution des activités, l'harmonisation et la gestion des savoirs. La forme que prend la présence du FIDA dans les pays dépend de la portée de ses activités, de l'éventail des possibilités de partenariat local ainsi que des coûts et avantages.
- La supervision est réorganisée dans le sens d'une plus grande efficacité de l'action de développement.
- Les chargés de portefeuille de pays et d'autres agents sont recrutés et formés dans l'optique de la concertation sur les politiques, de l'instauration de partenariats, de l'aide à la mise en œuvre et de la constitution d'équipes – et ils bénéficient de mesures incitatives censées les motiver.
- Les perspectives et l'étude des questions qui se sont dégagées lors des processus d'aide au développement dans les pays viennent approfondir la concertation mondiale sur les moyens de lutte contre la pauvreté.

Mesures

- Faire d'un COSOP stratégique fondé sur les résultats l'instrument central de la gestion des programmes de pays.
- Revoir le cycle des projets et procéder à des examens de programmes de pays qui comprendront notamment une évaluation des activités relevant ou non des projets, au regard des objectifs fixés.
- Faire porter les évaluations de la performance également sur le travail des équipes de pays.
- Réévaluer les compétences du personnel dans tout le FIDA à l'occasion de l'élaboration d'un nouveau modèle opérationnel et former les effectifs en conséquence.
- Élaborer et mettre en œuvre une stratégie pour les ressources humaines qui permettra aux chargés de portefeuille de pays d'acquiescer les compétences requises pour mener la concertation sur les politiques, gérer les partenariats et conduire les opérations dont seront chargées les équipes.
- Proposer à la Consultation sur la septième reconstitution une formule pour renforcer la présence du FIDA dans les pays.
- Modifier les articles de l'Accord portant création du FIDA lors de la session du Conseil des gouverneurs qui aura lieu en 2006 pour donner au FIDA une gamme plus large d'options en matière de supervision, y compris la supervision au niveau national et la supervision directe.
- Établir en 2006 une politique de supervision dans laquelle seront définies les modalités de la supervision et les critères de sélection.
- Soumettre les dispositifs de supervision à des examens annuels de performance et à une assurance-qualité interne et intégrer les résultats de la supervision dans les systèmes de gestion des savoirs et de gestion de la performance.

Renforcer la gestion des savoirs et exploiter les compétences institutionnelles extérieures

Recommandation de l'EEI: Adopter des méthodes plus habiles pour encourager les compétences et l'apprentissage

Résultats

- Une stratégie de gestion des savoirs est intégrée dans les activités de pays ainsi que dans les stratégies régionales et nationales. La gestion des savoirs, qui prend en compte le contexte local, figure parmi les éléments dont la performance est mesurée au niveau des unités et au niveau individuel.
- La gestion des savoirs est renforcée et ciblée: le FIDA joue un rôle actif dans l'élaboration et la diffusion des savoirs – ainsi que dans l'exploitation de ses programmes de pays pour encourager l'innovation et sa reproduction à plus grande échelle et influencer les politiques.
- Le FIDA encourage le développement et la diffusion des savoirs en s'appuyant sur des centres extérieurs d'excellence qui privilégient les grands problèmes de la pauvreté rurale.
- Les programmes financés par des prêts et des dons comportent des objectifs en matière de savoirs, des partenariats spécifiques et des critères de performance mesurables. Ces programmes découlent du cadre stratégique du FIDA, des stratégies régionales et des COSOP et supposent un engagement dans des processus intéressant les politiques, dans la promotion de l'innovation ainsi que dans la création d'actifs et d'institutions au niveau local.

Mesures

- Revoir les processus de planification et d'examen pour veiller à ce que toutes les activités menées avec l'appui du FIDA soient dotées d'objectifs précis en matière de savoirs et de mécanismes concrets pour recueillir les savoirs et les diffuser aux niveaux appropriés.
- Mettre en œuvre une approche en réseaux de la gestion des savoirs axée sur l'intérieur comme sur l'extérieur en investissant dans des réseaux régionaux d'institutions (tels que réseaux de savoirs fondés sur des projets, associations paysannes, centres de recherches et principales ONG) pour approfondir les connaissances et développer les échanges entre acteurs de la lutte contre la pauvreté rurale aux niveaux national et régional.
- Investir dans des partenariats de savoirs avec des centres internationaux d'excellence dans des domaines stratégiques importants. Il s'agira de tenir des inventaires d'informations thématiques, de superviser les activités de recherche et de gérer les échanges avec des réseaux nationaux et régionaux.
- Mobiliser de façon sélective des partenariats de savoirs institutionnels à l'appui des processus internes du FIDA, notamment les évaluations de qualité, les processus d'examen ainsi que l'élaboration des principaux documents relatifs aux politiques et aux programmes.
- Inclure les objectifs relatifs à la gestion des savoirs et à l'innovation dans les évaluations de la performance du personnel et les systèmes d'incitation, et donner au personnel le temps et la formation nécessaires.
- Développer le portail sur la pauvreté rurale et les systèmes de diffusion des connaissances en renforçant la collecte interne et la mise en commun des enseignements.

Renforcer la culture institutionnelle axée sur les résultats et la performance

Recommandation de l'EEI: S'attaquer aux causes de la faiblesse de l'impact

Résultats

- Un système complet visant à assurer qualité et impact est mis en œuvre. Il se fonde sur un cadre de responsabilité très clair et utilise les résultats de la planification et du suivi à moyen terme, le système de gestion des résultats et de l'impact, le système d'allocation fondé sur la performance ainsi que les informations fournies par le Bureau de l'évaluation.
- Les partenaires du FIDA dans les pays privilégient les résultats en faveur des ruraux pauvres.
- Les responsabilités du Conseil d'administration en matière d'efficacité de l'action de développement sont renforcées moyennant une amélioration du suivi et de la notification.
- Les membres du personnel sont comptables des résultats et sont récompensés en fonction de leur performance.

Mesures

- Appliquer pleinement les réformes en cours au niveau de la gestion des ressources humaines, en reliant salaires et promotions à la performance dans le cadre d'un système transparent de gestion des ressources humaines reposant sur une planification, un suivi et une notification approfondis.
- Relier la stratégie à l'action en instituant dans le cadre des plans annuels et des plans triennaux un système global de planification, de budgétisation et de suivi qui axe les activités sur des résultats clairs, un impact certain et des cibles en matière de performance.
- Mettre en place les moyens de procéder au suivi quantitatif de la performance institutionnelle, en établissant des indicateurs clés de performance pour les objectifs stratégiques tels que l'innovation et sa reproduction à plus grande échelle, en collaboration avec des partenaires et des centres d'excellence.
- Créer pour les programmes au stade initial et en cours d'exécution un système d'assurance-qualité interne qui portera notamment sur la qualité de la supervision.
- Charger un groupe extérieur d'évaluation de la qualité d'aider la direction du FIDA à examiner les systèmes d'évaluation qualitative de la performance.
- Associer les principaux partenaires du FIDA aux examens de la performance.
- Mettre pleinement en œuvre le système de gestion des résultats et de l'impact des projets.
- Mettre pleinement en œuvre un système d'auto-évaluation pour lequel on renforcera les examens de programmes et les processus d'établissement des rapports sur les projets.
- Collaborer avec des partenaires nationaux et internationaux pour mettre en place des capacités locales de suivi participatif des programmes nationaux de lutte contre la pauvreté rurale.

Dynamiser le rôle de chef de file pour accroître l'efficacité des actions de développement

Recommandation de l'EEI: Donner des orientations pour améliorer l'efficacité des actions de développement

Résultats

- Le Conseil d'administration encadre de façon plus concrète les efforts du FIDA pour améliorer l'efficacité directe et indirecte de l'action de développement.
- Le Conseil d'administration approuve les projets selon une nouvelle formule qui comprend l'approbation de leurs objectifs et de leurs niveaux de financement.

Mesures

- Faire approuver par le Conseil d'administration le nouveau cadre stratégique.
- Définir des critères pour l'évaluation et l'amélioration de la performance des activités du FIDA.
- Soumettre au Conseil d'administration un plan triennal à moyen terme qui servira de cadre pour l'établissement des plans de travail et budgets annuels.
- Préparer des rapports sur l'efficacité à l'attention du Conseil d'administration.
- Donner au Conseil d'administration davantage de temps pour examiner les cibles et les résultats en matière d'efficacité de l'action de développement.
- Mettre au point une nouvelle formule d'approbation des projets selon laquelle le Conseil d'administration sera invité à approuver les objectifs des projets, le niveau de financement et le cadre de résultats.

Gérer le changement

Recommandation de l'EEI: Gérer le changement

Résultats

- Les principaux changements destinés à accroître l'efficacité de l'action de développement sont gérés de façon stratégique grâce à une planification, un financement, une exécution, un suivi et une évaluation approfondis.

Mesures

- Soumettre à la Consultation sur la septième reconstitution un document de prospective qui exposera les principales méthodes destinées à renforcer l'efficacité du FIDA en matière de développement dans le contexte des OMD.
- Établir, à partir des résultats de la Consultation sur la septième reconstitution, un plan d'action indiquant:
 - les principaux changements nécessaires au FIDA;
 - les indicateurs et jalons mesurables du changement;
 - le coût des différents changements et les répercussions financières du programme global de changement;
 - la stratégie à suivre pour gérer le programme de changement.
- Recruter un consultant extérieur spécialiste de l'assurance-qualité pour aider la direction du FIDA à mettre en œuvre le plan d'action.
- Établir pour 2007 un budget à base zéro tenant compte des changements opérés au niveau des priorités institutionnelles et des structures du mécanisme budgétaire de base.
- Faire rapport aux organes directeurs du FIDA sur les résultats obtenus au regard des objectifs fixés en matière de changement.

CINQUIÈME PARTIE

**EXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL DE
LA QUATRE-VINGT-QUATRIÈME SESSION
DU CONSEIL D'ADMINISTRATION**

CINQUIÈME PARTIE

Rapport de l'Évaluation externe indépendante du FIDA (point 3 de l'ordre du jour)

1. Le rapport de l'Évaluation externe indépendante (EEI) du FIDA (document EB 2005/84/R.2), présenté par le Directeur du Bureau de l'évaluation (OE), est tout d'abord examiné lors d'une réunion informelle avec les membres de la Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA. La présentation de chacune des quatre parties du rapport est suivie d'une période de questions et réponses. À la reprise de sa session, le Conseil examine le projet de rapport final et les Administrateurs font part à l'équipe chargée de l'Évaluation externe – ITAD – comme à la Direction de leurs observations sur la teneur du rapport ainsi que sur les mesures prises pour y donner suite.

2. Le Directeur du Bureau de l'évaluation décrit la procédure suivie en mettant l'accent sur sa spécificité et précise en conclusion qu'elle est l'une des premières de cette nature à être réalisée par des organisations multilatérales de développement. Il explique également comment les mesures de gouvernance définies par le Conseil ont été appliquées et indique que ces mesures complexes ont donné des résultats remarquables. Il ajoute que l'équipe d'évaluation a mené à bien une tâche considérable, dans les délais impartis et le budget approuvé par le Conseil, remercie la direction et le personnel du FIDA de leur coopération tout au long de l'évaluation ainsi que le comité de pilotage et les deux conseillers indépendants de haut niveau du Bureau de l'évaluation pour leur contribution à diverses phases de l'évaluation.

3. La Présidente du comité de pilotage, Mme Françoise Mailhot, dit que l'évaluation a été détaillée et rigoureuse, et qu'elle repose sur une méthodologie appropriée et de nombreuses consultations. Elle rappelle que le Conseil n'avait attribué qu'un rôle consultatif au comité de pilotage qui, en conséquence, n'a pas à approuver les conclusions de l'équipe d'évaluation. Elle appelle l'attention sur le fait que le comité de pilotage est composé d'évaluateurs ainsi que d'autres experts du développement, y compris des Administrateurs du FIDA, et que plusieurs États membres ont participé à ses délibérations en tant qu'observateurs à différentes étapes. En conclusion, elle se félicite que l'évaluation ait été externe et indépendante. Le projet de rapport final, parfaitement conforme au mandat, repose clairement sur des faits et est de haute qualité.

4. Les deux conseillers indépendants de haut niveau, le professeur M. S. Swaminathan et M. R. Picciotto, font part de leurs observations sur l'évaluation et examinent certaines de ses conséquences pour le Fonds. Ils se félicitent de la transparence de la procédure suivie ainsi que de la très large participation des parties prenantes, ce qui a renforcé au FIDA le sentiment d'appropriation de l'EEI. Le rapport est exhaustif, ses analyses sont de manière générale saines et reposent sur des faits, et ses recommandations contribueront au processus de renouveau du FIDA. Ils appellent l'attention sur un certain nombre de tendances et de préoccupations qui existent au niveau mondial et qui ont une incidence sur le Fonds, notamment la féminisation de l'agriculture et la pauvreté rurale, les problèmes auxquels doivent faire face les pauvres dans les États fragiles, et les obstacles à surmonter pour accroître la productivité agricole ainsi que les capacités des ruraux pauvres. Ils appellent également l'attention sur les défis auxquels doit faire face le FIDA dans un environnement mondial en évolution et réaffirment l'importance de son rôle dans ce contexte.

5. Les représentants de l'équipe d'évaluation d'ITAD présentent les grandes lignes du projet de rapport final, ainsi que la méthodologie utilisée et décrivent en détail ses conclusions et recommandations.

6. Le Président du FIDA donne les grandes lignes de la réponse de la direction au contenu de l'évaluation et appelle l'attention sur le haut degré de cohérence entre les recommandations de l'évaluation et les mesures déjà adoptées ou prévues. Le FIDA souscrit aux idées directrices du projet de rapport final, y compris ses recommandations et conclusions. À cet égard, le Président commente les éléments primordiaux définis par la Direction pour y donner suite, à savoir: i) préciser le rôle et l'orientation du FIDA; ii) élaborer un nouveau modèle opérationnel; iii) renforcer la gestion des savoirs et tirer davantage parti de compétences d'autres institutions; iv) renforcer la culture du résultat et de la performance; v) renforcer le pilotage des initiatives destinées à accroître l'efficacité des actions de développement; et vi) gérer le changement. Le Président ajoute que, dans le prolongement de la réponse de la direction, un plan d'action plus détaillé, précisant les nouvelles orientations et la nature des ressources nécessaires, ainsi que les responsabilités, les calendriers et les indicateurs de résultats sera présenté au Conseil d'administration en septembre 2005. Il invite le Conseil à faire part de ses observations et conseils afin que l'approche adoptée soit coordonnée avec le processus de reconstitution des ressources. Présentant un exemple particulièrement important des modifications en cours, le Directeur des ressources humaines décrit les éléments clés de la politique du FIDA en la matière et précise comment ils seront appliqués. Le Président observe toutefois que la Direction du FIDA n'a pas approuvé la suggestion tendant à nommer un directeur chargé de gérer la mise en œuvre des changements nécessaires, pas plus qu'elle n'a fait sienne la recommandation tendant à ce que la plupart des dons et des prêts soient approuvés par le Président du FIDA sans intervention du Conseil d'administration.

7. Le Conseil accueille avec satisfaction le projet de rapport final et félicite le Directeur du Bureau de l'évaluation d'avoir supervisé l'EEI dans les délais et le budget imposés, et conformément au mandat et aux dispositions générales fixés par le Conseil. Il félicite également l'ITAD pour son rapport, qu'il juge extrêmement utile et de haute qualité. Il se félicite en outre de la réponse apportée par la direction au rapport, et qui constitue le cadre général d'un plan d'action qui sera présenté pour examen au Conseil à sa session de septembre 2005.

8. Le Conseil convient que l'EEI est la première de ce type et qu'elle se distingue des évaluations réalisées par d'autres organisations multilatérales. Elle concerne non seulement l'impact et les résultats, mais également les principales procédures et politiques qui contribuent de manière significative à l'efficacité de l'action du FIDA en faveur du développement. Son mode d'organisation était certes complexe, mais a permis une participation considérable aux différentes phases de la procédure. L'EEI était ouverte et transparente et, en dépit de sa complexité, a donné des résultats remarquables et pourrait servir d'exemple pour d'autres évaluations similaires.

9. Le Conseil d'administration considère le rapport de l'évaluation à la fois détaillé et rigoureux. Il présente dans un langage direct des conclusions concrètes et des recommandations pragmatiques et réalistes concernant la voie à suivre. Il considère toutefois que l'équipe d'évaluation n'a pas justifié de manière convaincante la recommandation de charger "une personne relevant uniquement du Président et dotée de vastes pouvoirs exécutifs de fixer des objectifs de performance et de mener à bien le changement pour revitaliser le Fonds". En outre, le Conseil d'administration suggère que le rapport final de l'EEI mentionne le rôle de suivi et de conseil qui lui revient auprès de la direction du FIDA à l'égard des changements que le Fonds devra mettre en œuvre en réponse à l'EEI. Le Conseil estime également qu'il serait utile que le rapport final donne une indication réaliste du rythme des changements proposés. Enfin, le Conseil demande que le rapport final de l'EEI apporte des éclaircissements concernant les différentes conceptions du ciblage qui coexistent au Fonds, et de leur incidence sur la manière dont le FIDA aborde cette question.

10. Le Conseil reconnaît qu'il faut apporter dès que possible une réponse aux préoccupations ci-après, sur lesquelles l'équipe d'évaluation a mis l'accent: préciser le créneau et le rôle du FIDA; adopter un nouveau modèle opérationnel; faire en sorte que les exposés des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) proposent véritablement des orientations stratégiques et un cadre général pour l'ensemble des activités du FIDA dans un pays donné, au lieu de servir simplement de moyen de justifier une série d'interventions dans le cadre de projets; gérer le changement; mettre en œuvre une politique en matière de ressources humaines; régler la question de la présence sur le terrain et du renforcement de la supervision des projets et des programmes dans le contexte de l'évolution du modèle opérationnel; assurer la qualité des opérations dans une culture d'apprentissage; engager un dialogue sur les politiques en faveur des pauvres; rechercher et développer des solutions novatrices en vue de réduire la pauvreté rurale; constituer des partenariats utiles; préciser l'approche suivie par le FIDA pour cibler son action; renforcer l'impact et la durabilité des mesures; et renforcer le rôle du Conseil d'administration pour ce qui est d'évaluer l'efficacité de l'action du FIDA en faveur du développement.

11. Le projet de rapport final sera révisé par ITAD afin de tenir compte des observations du Conseil, conformément à la pratique établie et, en particulier, avec les dispositions de la politique du FIDA en matière d'évaluation. Les passages pertinents du procès-verbal du Conseil d'administration figureront dans le rapport final de l'EEL, qui sera diffusé et publié comme indiqué dans le document EB 2005/84/R.2.