

a

FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Conseil d'administration – Quatre-vingt-cinquième session
Rome, 6-8 septembre 2005

RÉSUMÉ ET ACCORD CONCLUSIF

ÉVALUATION À CARACTÈRE INSTITUTIONNEL
DU
PROGRAMME PILOTE DE SUPERVISION DIRECTE

Table des matières

PREMIÈRE PARTIE - RÉSUMÉ

I. INTRODUCTION	1
II. ÉVOLUTION DE LA SUPERVISION DIRECTE AU FIDA	3
III. ANALYSE DE LA SUPERVISION DIRECTE	4
IV. APPRENTISSAGE ET GESTION DES CONNAISSANCES	11
V. EFFICIENCE DE LA SUPERVISION DIRECTE	12
VI. SYSTÈMES DE SUPERVISION ET EXPÉRIENCES D'AUTRES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES	13
VII. CONCLUSIONS	13
VIII. RECOMMANDATIONS	15

Annexes

Annexe I:	Liste des projets inclus dans le PPSD	19-20
Annexe II:	Plan d'action quinquennal	21-22
Annexe III:	Performance au plan de l'exécution des projets	23
Annexe IV:	Taux moyen de décaissement par année d'exécution	24
Annexe V:	Notation des aspects relatifs à la dimension humaine et au rôle catalytique du FIDA	25
Annexe VI:	Notation de l'impact	26-28
Annexe VII:	Indicateurs d'impact du FIDA relatifs à la supervision directe	29
Annexe VIII:	Coûts moyen de supervision par projet et par année	30

DEUXIÈME PARTIE - ACCORD CONCLUSIF	32
---	-----------

Abréviations et acronymes

BAfD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention par pays
CPP	Chargé de programme de pays
EEl	Évaluation externe indépendante
EMS	Évaluation des modalités de supervision des projets appuyés par le FIDA
ENO	Évaluation au niveau de l'Organisation
IC	Institution coopérante
IFI	Institution financière internationale
CME	Cadre méthodologique d'évaluation
OE	Bureau de l'évaluation du FIDA
PMD	Département gestion des programmes
PPE	Partenariat principal de l'évaluation
PPSD	Programme pilote de supervision directe
PSR	Fiches sur l'état d'avancement des projets
SGPP	Système de gestion du portefeuille de projet
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

PREMIÈRE PARTIE – RÉSUMÉ

I. INTRODUCTION

1. **Contexte.** En février 1997, le Conseil des gouverneurs du FIDA a adopté la résolution 102/XX concernant l'administration des prêts et la supervision de l'exécution des projets en même temps qu'un plan d'action quinquennal. La résolution stipulait que le FIDA "pouvait superviser certains des projets et des programmes qu'il finance". Conformément au Plan d'action, le nombre de projets entrepris sur l'initiative du FIDA qui pourraient être supervisés et administrés directement ne devait pas dépasser 15 au maximum sur la période de 5 ans. On a par la suite donné à cette initiative le titre de Programme pilote de supervision directe (PPSD). La résolution du Conseil des gouverneurs est entrée en vigueur le 21 février 1997 et cessera de produire effet cinq ans après la date d'entrée en vigueur du prêt concernant le dernier projet approuvé devant être supervisé directement par le FIDA¹. En outre, le Conseil des gouverneurs a décidé que le PPSD ne devrait pas entraîner d'augmentation des dépenses et que le FIDA devrait, pour couvrir ses activités de supervision directe, avoir recours aux mêmes fonds que ceux qui auraient été alloués à la supervision par les institutions coopérantes (IC).

2. Afin d'évaluer les résultats de la mise en œuvre du plan d'action, le Bureau de l'évaluation (OE) a entrepris en 2002/2003 une Évaluation des modalités de supervision des projets appuyés par le FIDA (EMS). Les objectifs de l'EMS étaient d'"évaluer l'efficacité des actuelles modalités de supervision à la lumière des règles minimums de supervision et d'autres indicateurs de qualité et de passer en revue les résultats obtenus dans le cadre du Plan d'action quinquennal". Il importe de noter que la plupart des projets supervisés directement par le Fonds n'en étaient encore, au moment de l'EMS, qu'au tout début de leur exécution. De ce fait, l'EMS a débouché sur des conclusions concrètes en ce qui concerne la supervision assurée par l'entremise des IC mais n'a donné qu'un aperçu général des caractéristiques émergentes des activités de supervision directe du FIDA.

3. **Objectifs du PPSD.** L'objectif primordial auquel a répondu le lancement du PPSD était de permettre au Fonds d'acquérir une expérience concrète des activités de supervision et d'intégrer plus efficacement les enseignements retirés des opérations en cours à son travail de conception des projets. Le PPSD devait également permettre au FIDA d'acquérir une meilleure connaissance de la fonction de supervision, de savoir ce que coûte une supervision adéquate des projets et d'évaluer l'impact sur le développement et la dimension humaine des projets de son portefeuille. L'engagement du Fonds dans la supervision directe devait également compléter et améliorer les propres activités des institutions coopérantes (principalement en ce qui concerne la dimension humaine des projets et des programmes). Bien que le renforcement de l'efficacité du développement² n'ait pas été au nombre des objectifs explicites du PPSD, la supervision directe était censée contribuer à améliorer l'exécution et l'impact des projets.

4. **Objectifs de l'évaluation.** Le principal objectif de l'évaluation au niveau de l'Organisation (ENO) était de porter une appréciation d'ensemble sur la mesure dans laquelle le PPSD avait réussi à améliorer l'exécution et l'impact des opérations financées par le FIDA. Plus spécifiquement, les objectifs clés de l'évaluation étaient les suivants: a) comparer la supervision directe par le Fonds et des exemples sélectionnés et pertinents de supervision par les IC, et mettre en évidence les différences; b) examiner les processus établis, les différentes approches pouvant être envisagées et les expériences des chargés de programme de pays (CPP) en matière de supervision directe, ce qui implique une comparaison avec les approches, systèmes et expériences d'autres institutions financières

¹ La résolution cessera de produire effet en juin 2006, le dernier projet (concernant l'Inde) étant entré en vigueur en juin 2001.

² Aux fins de cette évaluation, on entend par efficacité du développement la mesure dans laquelle les objectifs d'ensemble du PPSD ont été atteints, l'efficacité avec laquelle le programme pilote a été exécuté et la contribution que la supervision directe a apportée à l'amélioration de l'exécution et de l'impact potentiel des projets.

internationales (IFI); c) évaluer l'efficacité de la modalité de supervision directe; et d) examiner les systèmes établis pour faire le bilan des observations issues de la pratique de la supervision directe ainsi que de la façon dont celle-ci a été bénéfique aux processus de conception des projets du Fonds et aux activités d'appui à l'exécution.

5. **Méthodologie de l'évaluation.** L'approche suivie pour l'évaluation de la supervision directe a consisté à se fonder sur la méthodologie et les résultats de l'EMS. Les critères³ utilisés lors de l'ENO du PPSD ont notamment été les suivants: a) la *pertinence* de la supervision directe à la lumière des objectifs du PPSD au moment de l'approbation de celui-ci mais aussi dans le contexte actuel; b) l'*efficacité* du PPSD, mesurée au regard des objectifs déclarés du programme et des indicateurs spécifiés pour la mesure de l'impact de la supervision directe⁴; c) l'*efficacité* de la supervision directe; et d) une analyse et une comparaison de l'*impact* effectif et potentiel des projets faisant partie du programme pilote de supervision directe par rapport à ceux qui sont supervisés par les IC.

6. Le processus d'évaluation a été conçu de manière à pouvoir, par triangulation, valider les observations et avis recueillis auprès des principaux acteurs participant au PPSD (le principal point focal du gouvernement au plan national ainsi que les agents d'exécution, les bénéficiaires et les fonctionnaires intéressés du FIDA). De plus, OE avait au cours des quelques dernières années évalué trois projets supervisés directement⁵, et ces évaluations ont constitué de précieuses sources d'information et d'appréciation supplémentaires. Depuis 2003, OE a, par ailleurs, entrepris trois évaluations de programmes de pays⁶ qui incluaient l'évaluation d'un projet supervisé directement dans chacun des pays en question. On a également utilisé pour l'évaluation les informations et rapports pertinents de l'Évaluation externe indépendante (EEI) du FIDA, qui a analysé en détail deux projets supervisés directement⁷. Enfin, quatre projets⁸ appartenant au groupe témoin ont été évalués par OE ou intégrés dans l'EEI.

7. **Portée de l'évaluation.** L'évaluation comportait une comparaison des projets supervisés directement par rapport à 15 projets supervisés par des IC (ces derniers représentant par conséquent le groupe témoin). Ainsi, il a été inclus dans le groupe témoin trois projets supervisés par des IC par région, choisis sur la base d'une série de critères convenus avec les principaux partenaires d'évaluation (PPE).⁹ La liste des projets faisant partie du PPSD et du groupe témoin aux fins de l'évaluation figure à l'annexe I.

8. **Processus d'évaluation.** Le processus de l'ENO a commencé par la préparation d'un document d'orientation, ce qui a fourni l'occasion de véritablement comprendre les objectifs, la portée, la méthodologie, les calendriers et les produits escomptés de l'évaluation. Celle-ci a, par ailleurs, été facilitée par les observations formulées par les principaux partenaires. Un examinateur externe¹⁰ ayant une longue expérience des questions liées à la supervision des projets a été recruté pour conseiller OE à des étapes critiques de l'évaluation et pour passer en revue les principaux produits de celle-ci. De

³ Pour les définitions et critères voir le Cadre méthodologique d'évaluation des projets (document EC 2003/34/W.P.3).

⁴ Ces indicateurs d'impact ont été élaborés et présentés par la direction du FIDA au Conseil d'administration en avril 1999 (voir l'annexe VII du présent document et le document EB 99/66/R.10/Rev.1).

⁵ En Arménie, en Gambie et en Ouganda.

⁶ Au Bangladesh, au Bénin et en Indonésie.

⁷ En Arménie et en Inde.

⁸ Au Bangladesh, en Guinée, en Indonésie et au Pérou.

⁹ Le rôle des PPE était de formuler des observations et de contribuer au processus d'évaluation à plusieurs de ses principales étapes (pour la définition des PPE, voir le paragraphe 33 de la Politique du FIDA en matière d'évaluation (document EB 2003/78/R.17/Rev.1)). Les représentants des PPE ayant participé à l'évaluation du PPSD ont été: M. Nigel Brett, M. Jim Carruthers, M. Pablo Glikman, M. Shyam Khadka, M. Luciano Lavizzari, M. John McGhie, M. Ashwani Muthoo, Mme Rasha Omar, M. Mohamed Tounessi et M. Joseph Yayock.

¹⁰ M. Hans Wyss, ancien Directeur des opérations à la Banque mondiale.

plus, OE a entrepris au sein de la division un processus approfondi d'examen par les pairs afin d'améliorer la qualité de l'évaluation dans son ensemble.

9. L'évaluation a comporté les activités ci-après: études sur dossier des 15 projets supervisés directement et des 15 projets du groupe témoin; entretiens avec des membres de la direction et des fonctionnaires du FIDA; travail sur le terrain dans 13 des 15 pays où étaient réalisés des projets supervisés directement et dans 8 pays où étaient menés des projets du groupe témoin¹¹; discussion, au siège et au niveau des pays, avec le Bureau des services d'appui aux projets du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et des IFI sélectionnées; analyse des coûts de la supervision directe; préparation, à titre expérimental, d'une première note tendant à rassembler une information en retour pour partager les premiers résultats d'une évaluation et sensibiliser la direction du FIDA avant que le projet de rapport d'évaluation soit prêt à être discuté; organisation d'une table ronde pour discuter des résultats de l'évaluation et poser les bases de l'Accord conclusif de l'évaluation; et discussions lors des sessions de septembre 2005 du Comité d'évaluation et du Conseil d'administration du FIDA.

10. Le projet de rapport d'évaluation a été communiqué pour examen et observations au personnel de tous les projets visés par le PPSD et faisant partie du groupe témoin, à la direction et à de hauts fonctionnaires du FIDA, à des IFI et des IC sélectionnées et, au plan national, aux représentants intéressés du gouvernement des pays où étaient réalisés des projets financés et supervisés directement par le FIDA. Leurs observations ont été incluses dans le rapport, conformément aux dispositions du paragraphe 42 de la Politique d'évaluation du FIDA.

II. ÉVOLUTION DE LA SUPERVISION DIRECTE AU FIDA

11. **Origine de la supervision directe.** Le Conseil d'administration a examiné en décembre 1996 le rapport concernant l'examen conjoint des questions liées à la supervision des projets financés par le FIDA, rapport qui a été soumis au Conseil des gouverneurs en février 1997 en même temps que le plan d'action quinquennal pour le PPSD. Le plan¹² prévoyait, en les assortissant d'un calendrier, que le FIDA devrait prendre les mesures ci-après:

- obtenir l'accord du Conseil des gouverneurs pour que le FIDA supervise des projets-tests;
- définir les critères à appliquer à la sélection des projets qui feraient l'objet de l'expérience, pour présentation au Conseil d'administration;
- choisir 15 projets (3 projets par région);
- identifier et négocier avec des organisations nationales privées réputées ou des organisations internationales afin de les charger de la passation des marchés et de l'administration financière;
- présenter au Conseil d'administration un rapport intérimaire sur la supervision directe des projets-tests;
- établir un système de comptabilité analytique afin de suivre les coûts effectifs de la supervision directe ainsi que de la supervision par des IC;
- établir un bilan à mi-parcours de la supervision des projets-tests pour communication au Conseil d'administration; et
- établir un système de suivi afin d'évaluer les projets-tests.

12. **Modalités d'exécution du PPSD.** L'une des principales caractéristiques du PPSD a été la coopération établie entre le FIDA et l'UNOPS. Le Fonds s'est mis en rapport avec ce dernier en juillet 1998 pour qu'il se charge de superviser les aspects fiduciaires (comme l'acquisition de biens et de services, les décaissements et le contrôle du respect des règles d'audit et des normes financières)

¹¹ Des activités sur le terrain ont par conséquent été menées dans 13 des pays visés par le PPSD (Gaza et la Cisjordanie et le Zimbabwe ont été exclus).

¹² Le plan d'action, sous sa version originelle, figure à l'annexe II.

dans le contexte du PPSD. En contrepartie des services à fournir dans les domaines spécifiés, il a été versé à l'UNOPS un montant forfaitaire représentant 12 000 USD par an et par projet. Le rôle spécifique du FIDA dans le contexte du PPSD était par conséquent d'organiser et de mener des missions de supervision, d'organiser le suivi requis et de fournir l'appui de caractère général dont avaient besoin les emprunteurs pour l'exécution de leurs projets.

13. **Suivi et rapports intérimaires.** La direction du FIDA a soumis en avril 1999 au Conseil d'administration une liste des indicateurs à utiliser pour mesurer l'impact de la supervision directe (voir l'annexe VII). En outre, le Fonds s'est engagé à revoir les indicateurs au moins une fois par an après que la plupart des projets directement supervisés seraient devenus pleinement opérationnels. Afin de faciliter une analyse comparée, le rapport sur l'examen conjoint des questions liées à la supervision des projets financés par le FIDA prévoyait que ce dernier devrait identifier et suivre un groupe témoin de projets supervisés par des IC et semblables à tous autres égards aux projets supervisés directement.

14. En ce qui concerne les rapports, le Conseil des gouverneurs a décidé qu'il devrait être rendu compte chaque année au Conseil d'administration des progrès accomplis, des enseignements tirés et des résultats du programme pilote. En outre, le FIDA devrait établir un bilan à mi-parcours de la supervision des projets-tests qui serait lui aussi soumis au Conseil. Lorsqu'il a approuvé le programme de travail de OE pour 2004 à sa session de décembre 2003, le Conseil d'administration a prié OE d'entreprendre une ENO du PPSD. Enfin, le Conseil des gouverneurs a décidé que le Président soumettrait les résultats de l'expérience du FIDA et soumettrait à l'examen du Conseil d'administration les résultats de l'expérience du FIDA, ainsi que les enseignements tirés du PPSD, avant que la résolution correspondante ne cesse de produire effet (c'est-à-dire en juin 2006).

15. **Incidences pour de nouvelles initiatives sélectionnées du FIDA.** L'accent de plus en plus marqué qui est mis sur la présence dans les pays¹³ aura d'importantes conséquences en ce qui concerne les modalités et les coûts aussi bien de la supervision directe que de la supervision par les IC. Par exemple, la "présence du FIDA dans les pays" aura une incidence sur les activités de supervision, qu'il s'agisse simplement de faciliter l'organisation des missions de supervision ou bien de jouer un rôle plus substantiel consistant à fournir un appui technique et à suivre les questions liées à l'exécution des projets. De plus, la direction a entrepris d'élaborer une proposition concernant le nouveau modèle opérationnel du Fonds. Ce dernier comporte deux éléments qui pourraient avoir d'importantes incidences pour les activités de supervision du FIDA. Il s'agit: a) du remplacement, comme unité de référence, du projet par le programme de pays; et b) de l'utilisation du système de gestion des résultats et de l'impact pour rassembler et analyser systématiquement des données au regard d'une série d'indicateurs de base. Le FIDA devra prêter attention à ces aspects dans ses futures activités de supervision.

III. ANALYSE DE LA SUPERVISION DIRECTE

16. **Sélection des projets pilotes.** La plupart des 15 projets pilotes ont été sélectionnés en fonction des critères que le FIDA avait soumis au Conseil d'administration en septembre 1997. Deux projets (à Gaza et en Cisjordanie ainsi qu'au Zimbabwe) ont été affectés par l'instabilité politique. Si l'inclusion du projet mené au Zimbabwe dans le PPSD était justifiée, du fait que les événements qui se sont produits depuis lors dans le pays ne pouvaient pas être prévus au moment de l'approbation par le Conseil, l'inclusion du programme concernant Gaza et la Cisjordanie, entrepris dans une situation instable, n'était pas un choix approprié. Il ressort également de l'évaluation que la sélection du projet entrepris au Bangladesh n'était pas une décision appropriée, en ce sens qu'il ne s'agissait pas d'un projet novateur vu qu'il reprenait, pour l'essentiel, la conception d'un projet précédent déjà financé par le FIDA dans le pays.

¹³ En décembre 2003, le Conseil d'administration a approuvé la mise en œuvre dans 15 pays de différentes régions du monde du programme pilote de présence sur le terrain.

17. **Approches de supervision directe.** Les approches de la supervision directe qui ont été suivies pour les 15 projets pilotes ont varié. Ainsi, selon le cas: a) le CPP a été directement impliqué dans toutes les étapes de la supervision directe, y compris en ce qui concerne les aspects fiduciaires, l'UNOPS se bornant alors pour l'essentiel à s'occuper des décaissements; b) le CPP a complètement délégué les aspects fiduciaires à l'UNOPS et a centré son attention sur les questions liées à l'appui à l'exécution des projets, même si il/elle n'a pas rédigé de rapports de mission et même s'il n'a pas été aussi étroitement associé aux processus annuels d'élaboration du programme de travail et du budget; c) les aspects fiduciaires ont été confiés à l'UNOPS et le CPP a désigné des consultants qui ont eu principalement pour tâche de diriger les missions de supervision et de produire les documents correspondants, le CPP a aussi, toutefois, participé à des étapes clés des missions; il a assumé un rôle de gestion, a centré son attention sur le déploiement des missions et a veillé à ce que tous les résultats escomptés soient produits comme prévu; et d) cette approche a été appliquée dans les pays où le FIDA est déjà représenté sous une forme ou sous une autre et où il joue par conséquent un rôle dans la supervision directe en participant aux missions de supervision et en assurant le suivi requis entre les missions. La répartition des projets pilotes, par approche, est assez égale entre les quatre: les approches a) et c) sont appliquées dans le cas de trois ou quatre projets et l'approche d) à deux projets.

18. **Mise en œuvre de la supervision directe.** L'évaluation a passé en revue les résultats donnés par les activités de supervision directe par opposition à ceux de la supervision par les IC. Le rapport constate qu'il n'a été accordé qu'une attention limitée à la supervision lors de la préparation des exposés des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) et pendant la phase de conception des projets, quelle que soit la forme de supervision. Sur un autre plan, il a été relevé que la continuité de l'implication des CPP dans les activités de supervision directe est importante et que, dans le cas de certains projets pilotes, il y a eu plus de trois CPP affectés au projet au cours des cinq dernières années. Pour ce qui est de la fréquence et de la durée des missions de supervision, les projets supervisés directement ont fait l'objet de près de deux missions de supervision par an, contre une mission de supervision pour les projets du groupe témoin. La durée moyenne des missions, par projet et par an, a été de 15,2 jours dans le cas de la supervision directe contre 11,2 jours dans le cas des projets du groupe témoin.

19. La composition des équipes chargées des missions de supervision a été à peu près la même pour les projets supervisés directement et pour les projets du groupe témoin, des consultants locaux ayant été utilisés dans les deux cas. Il y a également eu des consultations plus approfondies entre le FIDA, les autorités nationales et les responsables du projet avant qu'une décision ne soit prise sur les experts devant faire partie de chaque mission de supervision, spécialement dans le contexte du PPSD. En moyenne, les missions de supervision directe ont été composées de 2,6 personnes, contre 2,5 personnes pour les projets du groupe témoin.

20. Jusqu'à présent, un bilan à mi-parcours a été établi pour huit des projets supervisés directement, mais ce chiffre est de 11 dans le cas des projets du groupe témoin. Cela est compréhensible si l'on considère qu'en moyenne, les projets supervisés directement sont en cours depuis une date plus récente (4,8 ans) que les projets du groupe témoin (6,5 ans). Dans le cas du PPSD, le bilan à mi-parcours a offert la possibilité d'officialiser un certain nombre de décisions prises pendant les missions ordinaires de supervision ayant précédé l'établissement du bilan. Autrement dit, étant donné l'interaction plus constante et plus intensive entre le FIDA et les responsables des projets supervisés directement, les CPP ont pu suivre de près les questions liées à l'exécution et prendre des décisions clés eux-mêmes dans le cadre des missions de supervision plutôt que d'attendre le bilan à mi-parcours. De ce fait, le bilan à mi-parcours ne paraît pas avoir revêtu une importance critique dans le contexte du PPSD. Il a été un mécanisme important dans le cas des projets supervisés par des IC dans la mesure où il a donné aux CPP la possibilité de revoir de manière plus approfondie ce qui avait été fait et d'introduire les mesures correctives requises concernant la conception des projets et les mécanismes d'exécution.

21. La qualité des rapports de supervision a varié dans le cas des projets supervisés directement. Pour l'essentiel, les références à la supervision directe, dans les mandats et dans les rapports, ont porté

surtout sur les questions liées à l'exécution des projets et sur les réalisations matérielles et financières, et moins sur les enseignements tirés et sur l'impact. On peut en dire autant des rapports de supervision préparés par les IC. Cependant, les rapports de supervision des projets-tests aux fins du PPSD contenait une meilleure analyse des questions qui présentent de l'importance pour le FIDA comme la problématique hommes-femmes, le suivi et l'évaluation, la participation des bénéficiaires, le renforcement des capacités des institutions communautaires, etc. En outre, la documentation concernant les projets supervisés directement était plus complète et plus facilement accessible au FIDA que celle qui concerne le groupe témoin.

22. En ce qui concerne l'information en retour, l'évaluation est parvenue à la conclusion que les procédures spécifiques établies à cette fin n'ont pas été suivies systématiquement dans le contexte du PPSD. Un mode de communication informel a souvent été choisi, de préférence aux voies (procédures) officielles. Malgré tout, l'évaluation a relevé que, généralement, il est répondu plus rapidement aux demandes de renseignements concernant les projets et que les recommandations concernant les supervisions sont appliquées plus rapidement dans le cas des projets supervisés directement que dans celui des projets supervisés par des IC. Lorsque les projets sont supervisés par des IC, l'information en retour est erratique aussi. Rares sont les IC qui produisent toute la documentation requise. Le fait que les rapports établis et l'information en retour ne sont pas du type adéquat et laissent à désirer sur le plan de la qualité met en relief le problème critique qui tient à l'absence actuelle de systèmes d'assurance-qualité dans l'ensemble des activités de supervision du FIDA, point sur lequel on reviendra plus loin.

23. Il n'a été observé aucune différence notable en matière de processus participatifs entre les projets supervisés directement par le Fonds et ceux supervisés par les IC. Néanmoins, il semble se manifester une claire préférence pour la tendance croissante consistant à organiser des missions conjointes d'examen (comme le font certaines des IFI) avec les gouvernements intéressés, par opposition aux missions de supervision classiques. Le terme "supervision" lui-même a été décrit par beaucoup de partenaires nationaux comme dénotant une procédure venant du sommet ne reflétant pas l'esprit de partenariat qui devrait exister entre le pays intéressé et le FIDA.

24. Les fiches sur l'état d'avancement des projets (PSR) constituent un élément important de l'ensemble du système de suivi et de l'établissement de rapports du FIDA. Les fiches concernant les projets supervisés directement ne contiennent pas d'analyses ou de conclusions touchant les processus de supervision directe ni d'informations sur les coûts. En outre, ces fiches ne comprennent pas de notes relatives aux indicateurs d'impact de la supervision directe élaborées par le Fonds au début du PPSD. Dans le cas des projets supervisés par les IC, les CPP incluent une évaluation des performances de ces institutions, avec une note correspondante. S'agissant des projets supervisés directement, les fiches ne comprennent pas de notation des performances du FIDA en matière de supervision directe. En ce qui concerne le processus de préparation de ces fiches, il y a lieu de souligner que les fiches relatives à des projets supervisés par des IC ont été établies par les CPP intéressés, tandis que c'est le CPP responsable de la supervision directe qui prépare la fiche ayant trait aux projets qu'il a été chargé de superviser directement.

25. L'une des conclusions importantes qui se dégagent de l'évaluation est que la supervision directe est très généralement appuyée par les partenaires du FIDA. Les autorités gouvernementales, les organisations de développement et les responsables des projets ont été unanimes à reconnaître les avantages d'un contact direct avec le FIDA par l'entremise des CPP. C'est ainsi par exemple que les partenaires ont été d'avis qu'une communication et une interaction directes avec le FIDA contribuent à améliorer l'exécution et à renforcer les partenariats, dans des domaines comme la concertation, l'identification de la filière de futurs projets et de possibilités de cofinancement ou le partage des connaissances. Dans un cas, la critique a porté non pas sur la supervision directe en tant qu'approche mais sur la rotation fréquente des CPP responsables du projet. L'absence apparente d'ancienneté et de qualifications de certains des fonctionnaires désignés par le FIDA pour s'acquitter de cette tâche a également été critiquée dans le cas de certains projets.

26. Pour ce qui concerne les aspects fiduciaires (relevant de la responsabilité formelle de l'UNOPS), les résultats des projets supervisés directement sont meilleurs que ceux des projets du groupe témoin. Cette conclusion correspond à celle de l'EMS, à savoir que l'UNOPS obtient habituellement de meilleurs résultats que les autres IC. Comme l'UNOPS est la seule IC participant au PPSD, il n'est pas surprenant que les résultats soient meilleurs que dans le cas des projets du groupe témoin, qui sont supervisés par une diversité d'institutions coopérantes.

27. **Qualité de l'exécution des projets.** Lors de l'évaluation, il a tout d'abord été procédé, pour les projets supervisés directement et pour ceux du groupe témoin, à une comparaison de la qualité de l'exécution des projets sur la base d'indicateurs et de notes mentionnés dans les PSR. Par la suite, il a été appliqué la même série d'indicateurs que celle employée dans les PSR et, sur la base des notes indépendantes attribuées lors de l'évaluation, l'on a comparé la qualité de l'exécution des projets supervisés directement et des projets supervisés par des IC.

28. L'analyse effectuée lors de l'évaluation montre à l'évidence que les projets supervisés directement donnent de meilleurs résultats que les projets supervisés par les IC au regard des divers indicateurs utilisés dans les PSR, par exemple pour ce qui est du respect des conditions du prêt (la note moyenne pour les projets supervisés directement a été de 3,4 contre 3,1 pour les projets supervisés par les IC)¹⁴, le fonctionnement du système de suivi-évaluation (3,2 pour les projets supervisés directement contre 2,6 pour les projets supervisés par les IC); la disponibilité de fonds de contrepartie (3,5 contre 3,2); et ainsi de suite. Cela pourrait s'expliquer par le fait que les CPP établissent des rapports plus optimistes étant donné que, comme indiqué plus haut, ce sont eux qui sont responsables de la préparation des PSR. Cependant, l'évaluation indépendante démontre également que, dans l'ensemble, les projets supervisés directement sont mieux exécutés que les projets supervisés par les IC, quels que soient les indicateurs auxquels l'on se réfère. Toutes les notes sont reflétées dans les tableaux 1 et 2 de l'annexe III.

29. Il a également été fait une comparaison des projets supervisés directement et des 15 projets du groupe témoin pour déterminer le laps de temps qui s'est écoulé en moyenne entre l'approbation des projets et leur entrée en vigueur. L'analyse fait apparaître que les projets supervisés directement donnent à cet égard de meilleurs résultats. Autrement dit, l'intervalle moyen est de 15,36 mois dans le cas des projets supervisés directement, contre 17,21 mois pour tous les autres projets réalisés dans le même pays. De plus, en ce qui concerne les décaissements, la note moyenne attribuée par l'équipe d'évaluation dans le cas des projets supervisés directement a été de 2,6 contre 1,9 pour les projets du groupe témoin supervisés par des IC: par exemple, le taux moyen cumulé de décaissement pour tous les projets supervisés directement lors de la cinquième année d'exécution a été d'environ 62%, contre 43% pour les projets du groupe témoin. L'on trouvera à l'annexe IV des informations plus détaillées sur la situation des décaissements.

30. Enfin, l'évaluation s'intéresse à un indicateur qui ne figurait pas dans les PSR: les dépassements des délais d'exécution des projets (nombre d'années ou de mois pour lesquels un projet est prolongé au-delà de la date d'achèvement initialement prévue). Sur la base des calculs effectués lors de l'évaluation, les dépassements de délais dans le cas de projets supervisés directement sont, dans l'ensemble, de 0,54 an en moyenne, contre 1,4 an pour les projets du groupe témoin. Les dépassements de délais constituent un indicateur important dans la mesure où ils reflètent la validité de la conception des projets mais aussi la capacité du processus de supervision de recommander au moment opportun des corrections et des améliorations pendant l'exécution des projets. Ils sont importants aussi car ils ont des incidences sur les coûts administratifs du Fonds: lorsqu'un projet se prolonge au-delà de la date d'achèvement initialement prévue, il faut prévoir un investissement de temps supplémentaire de la part de l'administration ainsi qu'une augmentation des coûts de la supervision.

¹⁴ Le barème utilisé va de 1 à 4, l'impact étant mesuré comme suit: 1 = négligeable, 2 = modeste, 3 = substantiel et 4 = élevé.

31. **La dimension humaine (sociale) dans la supervision et l'attention accordée aux principaux domaines dans lesquels le FIDA peut jouer un rôle de catalyseur.** L'analyse effectuée lors de l'évaluation montre que, lorsqu'il a supervisé directement des projets plutôt que d'en confier la supervision aux IC, le Fonds a pu accorder une attention accrue à des questions comme: le ciblage des femmes (question à laquelle il a été affecté un note de 3,1 pour les projets supervisés directement contre 2,5 pour les projets supervisés par des IC); le ciblage des pauvres (3,0 contre 2,4); la participation des bénéficiaires; la problématique hommes-femmes; le suivi et l'évaluation participatifs; et ainsi de suite. Dans l'ensemble, ces tendances correspondent aux notes figurant dans les PSR supervisés directement et des projets du groupe témoin. La supervision directe a également donné au FIDA l'occasion de mettre davantage l'accent sur des questions comme l'innovation (avec une note de 3,2 contre 2,5 pour les projets supervisés par les IC), les partenariats, la gestion des connaissances et la concertation, autant d'éléments qui, selon le cadre stratégique du FIDA, contribuent à améliorer l'exécution et l'impact des projets. Dans chaque pays où des projets ont été supervisés directement, les évaluateurs et les partenaires au niveau des pays ont considéré que la présence du CPP pendant les activités de supervision constitue une occasion de promouvoir la réalisation des objectifs plus larges du Fonds comme ceux qui sont énumérés ci-dessus. Les figures 1 et 2 de l'annexe V donnent toutes les notes comparatives assignées aux indicateurs susmentionnés au PPSD et aux projets supervisés par les IC.

32. La note attribuée en ce qui concerne la gestion des connaissances n'est que légèrement meilleure dans le cas des projets supervisés directement (2,7) que dans le cas des projets du groupe témoin (2,5). Cela s'explique en partie par le fait que si les connaissances acquises grâce à la supervision directe au niveau des CPP ont été considérables, il n'y a pas eu d'effort systématique tendant à documenter, analyser ou partager les enseignements ainsi tirés de la supervision directe. De plus, il n'a pas été mené d'activités ou alloué de ressources spécifiques pour la gestion des connaissances dans le contexte des projets supervisés directement, et les rapports de supervision n'ont pas mis l'accent sur les enseignements tirés. On peut en dire autant des projets du groupe témoin. Néanmoins, cela est considéré comme une défaillance plus sérieuse dans le cas des projets supervisés directement étant donné que la gestion des connaissances, en son sens le plus large, était un objectif spécifique du PPSD (ce qui n'est pas le cas des projets supervisés par des IC).

33. **Efficacité du développement.** La première chose à relever est que, contrairement aux exigences du plan d'action adopté par le Conseil des gouverneurs, il n'a pas été établi de mécanisme spécifique de suivi continu et de l'établissement de rapports afin de cerner l'impact des projets, que ce soit au niveau des projets eux-mêmes ou du PPSD dans son ensemble. En outre, contrairement aux recommandations du rapport sur l'examen conjoint des questions liées à la supervision des projets financés par le FIDA, il n'a été ni identifié ni suivi "à des fins d'analyse comparative, un groupe témoin de projets supervisés par des IC semblables à d'autres égards aux projets supervisés directement". Néanmoins, on s'est efforcé lors de l'évaluation d'analyser l'efficacité du développement des projets supervisés directement et de la comparer avec celle des projets du groupe témoin.

34. Il a été réalisé lors de l'évaluation trois types spécifiques de comparaisons qui, considérés ensemble, donnent une idée générale de l'efficacité du développement des projets supervisés directement par rapport aux projets supervisés par des IC. Les tableaux 1, 2 et 3 de l'annexe VI indiquent les notes spécifiques qui ont servi de base à l'analyse.

35. Premièrement, sur la base de trois indicateurs (recommandations concernant la qualité de la supervision, suite donnée aux recommandations et appui apporté aux projets), il est porté une appréciation sur *la qualité d'ensemble de la supervision* (voir l'annexe VI, tableau 1). Ces indicateurs sont également utilisés par le Groupe d'assurance-qualité de la Banque mondiale pour déterminer la qualité de la supervision assurée par la Banque, considérée comme un ingrédient important pour l'efficacité du développement. En fait, le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale, dans l'une de ses évaluations récentes, est parvenu à la conclusion que des projets bien supervisés ont deux fois plus de chances de succès que des projets qui le sont moins. Il ressort de

l'évaluation faite du PPSD au regard de ces trois indicateurs qu'il se dégage une tendance positive en faveur des projets supervisés directement. Par exemple, la qualité des recommandations en rapport avec la supervision a été notée 3,3 pour les projets supervisés directement, mais 2,9 seulement pour les projets supervisés par des IC.

36. Deuxièmement, l'évaluation a permis de comparer les projets supervisés directement et les projets du groupe témoin *au moyen des 11 indicateurs d'impact élaborés par le FIDA en vue du PPSD*¹⁵. D'une manière générale, les projets supervisés directement donnent de meilleurs résultats que ceux qui sont supervisés par les IC pour tous les indicateurs (voir annexe VI, figure 1). Par exemple, l'"identification de nouveaux concepts de projets pour inclusion dans la filière" est un élément qui a reçu une note de 2,9 dans le cas des projets supervisés directement contre 2,1 seulement dans le cas des projets supervisés par les IC. Toutefois, la note est un peu meilleure pour les projets du groupe témoin que pour les projets supervisés directement pour ce qui est de la ponctualité des rapports (2,9 dans le premier cas contre 2,8 pour le PPSD). Cela s'explique en partie par le fait qu'en leur qualité de sous-traitants, les IC se préoccupent de près des rapports concernant les projets. Cet aspect n'a pas autant retenu l'attention dans le cas des projets supervisés directement étant donné le contact constant qui existe entre le FIDA et les responsables des projets. On prévoit en outre que les notes accordées en ce qui concerne les coûts semblent privilégier la supervision par les IC, celle-ci étant en moyenne moins chère (cette question sera discutée plus en détail ci-dessous).

37. Troisièmement, l'évaluation a noté les projets supervisés directement et les projets supervisés par des IC sur la base des *six domaines d'impact du cadre méthodologique élaboré par OE pour l'évaluation des projets*. De plus, les deux facteurs primordiaux du CME (durabilité et innovation/reproductibilité) ont également été incorporés à l'analyse (voir l'annexe VI, tableau 2). En bref, les projets supervisés directement ont reçu une meilleure note pour la plupart des domaines d'impact (par exemple, 2,9 pour la sécurité alimentaire dans le cas des projets supervisés directement contre 2,5 pour les projets supervisés par des IC), bien que, dans deux d'entre eux (environnement et durabilité), les projets supervisés directement aient donné de moins bons résultats que les projets supervisés par des IC.

38. En ce qui concerne ce dernier point, il y a lieu de noter que 12 des 15 projets du groupe témoin comportaient un objectif ou une composante spécifique en rapport avec des questions environnementales. Aussi, les missions de supervision ont-elles normalement analysé comme il convient les progrès accomplis dans ce domaine. D'un autre côté, il n'y a que cinq projets supervisés directement qui comportent une composante environnementale spécifique et leurs missions de supervision n'ont pas toujours eu les compétences nécessaires pour mener à bien une évaluation approfondie des questions environnementales et pour fournir l'appui technique nécessaire au personnel des projets. En outre, les questions environnementales n'ont pas retenu la même attention, au sein du FIDA dans son ensemble, que celles de la problématique hommes-femmes ou la formation de capital social.

39. Il n'est pas possible, à ce stade, de porter un jugement définitif au sujet de la durabilité des projets. D'un côté, les notes légèrement inférieures attribuées aux projets supervisés directement, par opposition aux projets du groupe témoin, s'expliquent sans doute en partie par le fait que les projets supervisés directement sont en cours depuis une date relativement plus récente. Autrement dit, beaucoup des projets faisant partie du PPSD ont mis un accent plus marqué, tout au moins les premières années, sur le développement des organisations communautaires et la promotion des processus participatifs, et moins sur les activités productives. Cela est peut-être l'une des causes de la note moins élevée accordée à ce stade à l'élément durabilité. De plus, certains des projets supervisés directement (au Brésil, en Inde et au Soudan, par exemple) ont initialement subi des retards d'exécution par suite de circonstances politiques et administratives inévitables, ce qui peut être une autre raison. D'un autre côté, l'EEI est parvenue à la conclusion qu'au cours des premiers stades d'un

¹⁵ La liste des indicateurs d'impact figure à l'annexe VII.

projet, chacun s'attend généralement que ces avantages perdurent mais que ces attentes changent à mesure que l'exécution avance.

40. Enfin, la note composite globale¹⁶ des six domaines d'impact a été comparée à la note figurant dans les fiches sur l'état d'avancement des projets sur la "réalisation des objectifs de développement". Dans l'un et l'autre cas, les projets supervisés directement sont mieux notés que les projets supervisés par des IC (voir l'annexe VI, tableau 3). La note composite du CME est de 2,9 pour les projets supervisés directement contre 2,5 pour les projets supervisés par les IC.

41. L'interprétation des résultats susmentionnés appelle un certain nombre de considérations générales. Premièrement, force est de reconnaître que les différences de notes sont relativement modestes. Néanmoins, l'analyse montre que les projets supervisés directement ont donné de meilleurs résultats que les projets supervisés par des IC à la lumière de la plupart des indicateurs utilisés dans la présente évaluation. En outre, la supervision directe a contribué à de meilleurs résultats pour ce qui est de promouvoir la réalisation des objectifs plus généraux du FIDA comme la concertation, la création de partenariats et la gestion des connaissances. L'évaluation a relevé en outre que les résultats de la supervision directe auraient pu être encore meilleurs si le programme pilote avait été exécuté dans des conditions plus favorables, par exemple si un ordre de priorités approprié avait été établi parmi les activités des CPP ou s'il avait été mis en place des systèmes adéquats de suivi et d'évaluation. Lors de l'analyse des résultats, cependant, il faut également tenir compte du temps alloué à la supervision directe. Plus de la moitié des CPP qui ont participé au PPSD ont déclaré avoir consacré jusqu'à deux fois plus de temps aux projets supervisés directement qu'aux autres projets du portefeuille. Il y a également une question de coûts, qui sera discutée plus loin.

42. **Assurance-qualité.** Le FIDA n'a pas de système d'assurance-qualité continu de la supervision, ce qui lui aurait permis de mieux atteindre les objectifs du programme pilote. De ce fait, il n'y a guère eu d'assurance-qualité en ce qui concerne les ressources et les processus de supervision directe (par exemple, mandats des missions, composition des missions et durée de leur séjour sur le terrain) ou des produits comme les rapports de supervision. Les autres IFI, en particulier la Banque africaine de développement (BAfD) et la Banque mondiale, ont des mécanismes d'assurance-qualité qui leur permettent d'évaluer périodiquement les activités de supervision (par exemple, tous les deux ans). Grâce à ces mécanismes d'assurance-qualité, les IFI peuvent avoir une vision d'ensemble de la fonction de supervision et suggérer les améliorations générales à apporter au niveau de l'ensemble de l'Organisation. Ces mécanismes ne font pas partie des départements chargés des opérations. La Banque interaméricaine de développement (BID) a entrepris de mettre en place un système semblable d'assurance-qualité. En outre, les IFI ont généralement intégré aussi aux divisions chargées des opérations des mécanismes d'assurance-qualité concernant la supervision (à la Banque africaine de développement, par exemple, ce sont des examens par les pairs qui sont utilisés aux fins de l'assurance-qualité).

43. **Rapports au Conseil d'administration.** La direction n'a pas honoré deux engagements clés en matière de rapports. Premièrement, il n'a pas été établi de bilan à mi-parcours du programme pilote pendant le dernier trimestre de 2000/premier trimestre de 2001, comme l'avait décidé le Conseil des gouverneurs. Les raisons de cet état de choses ne sont ni évidentes, ni documentées. Deuxièmement, bien que le Fonds ait présenté au Conseil chaque année des rapports intérimaires sur la supervision directe, ces derniers ont porté principalement sur les affectations de ressources et les processus d'exécution des activités de supervision directe. Il a été relevé lors de l'évaluation que, simultanément, le Conseil d'administration aurait pu superviser de plus près la mise en œuvre du plan d'action et demander à la direction de lui présenter des informations plus analytiques sur l'efficacité du

¹⁶ La note composite correspond à la moyenne des six domaines d'impact et des deux facteurs primordiaux.

développement du PPSD, et en particulier sur les coûts, les résultats et les enseignements tirés du programme pilote¹⁷.

44. **La supervision directe et l'environnement opérationnel.** Les CPP n'ont pas pu compter sur un environnement opérationnel favorable permettant de gérer la charge de travail accrue représentée par l'introduction de la supervision directe. Plus spécifiquement, il n'a pas été dispensé de formation au début du programme pilote et il n'a été prévu pour les CPP aucun élément visant à tenir compte de leurs efforts accrus ni aucune incitation. Les intéressés ont accepté le surcroît de responsabilités lié à la supervision directe, dont ils se sont acquittés sans que leurs supérieurs hiérarchiques les aident en modifiant l'ordre de priorités de leur charge de travail existante. Enfin, mais ceci est tout aussi important, l'engagement de la direction a semblé s'estomper peu à peu après que le PPSD a été approuvé par le Conseil des gouverneurs, comme en témoigne, par exemple, le fait que trois activités clés¹⁸ prévues dans le plan d'action n'ont pas été menées à bien.

IV. APPRENTISSAGE ET GESTION DES CONNAISSANCES

45. En participant aux activités de supervision directe, les CPP ont acquis une expérience de première main de ce qu'est la supervision et ont pu mieux comprendre les questions liées à la réduction de la pauvreté rurale. Cette expérience leur a manifestement apporté des avantages, comme en témoigne le fait que certains CPP ont tiré parti de ce qu'ils venaient d'apprendre pour la conception de nouveaux projets et l'exécution des projets en cours. Il n'en demeure pas moins que les rapports de supervision (qu'il s'agisse des projets supervisés directement ou des projets supervisés par les IC) mettent l'accent davantage sur les questions d'exécution et moins sur les enseignements tirés des processus de supervision ou sur les questions de développement rural en général. On a ainsi perdu l'occasion d'incorporer les enseignements tirés à la conception des projets au niveau de l'ensemble de l'Organisation ainsi que d'améliorer les activités de supervision des institutions coopérantes en général. Les divers CPP ont certes retiré des avantages de cette expérience, mais il convient néanmoins d'institutionnaliser ces connaissances et d'établir des systèmes ou plates-formes permettant aux CPP ayant participé aux projets de supervision directe de partager l'expérience qu'ils ont acquise non seulement entre eux mais aussi au sein du Fonds en général. Il y a déjà eu certains échanges entre CPP, mais de façon informelle et non structurée. Globalement, toutefois, l'appui fourni par l'Organisation pour documenter les enseignements tirés de la supervision directe et les diffuser parmi le personnel du FIDA a été insuffisant.

46. En outre, le FIDA n'a pas de mécanismes adéquats d'établissement de rapports et d'information en retour au niveau des pays. Son système d'information actuel ne permet pas aux gouvernements et aux autres organismes de développement de se familiariser avec les approches novatrices du Fonds qui ont été couronnées de succès ni d'apprendre de l'expérience acquise. Il importe de remédier à cet état de choses, d'autant que le Fonds a pour objectif stratégique de créer des partenariats pour reproduire à plus grande échelle les activités qu'il finance et a l'intention de mettre en œuvre un nouveau modèle opérationnel. OE est conscient de ce que la gestion des connaissances est une tâche qui doit concerner l'ensemble de l'Organisation et que la supervision directe n'est que l'un des divers éléments du système d'apprentissage du Fonds. Néanmoins, le FIDA a laissé échapper l'occasion unique qui lui était offerte, en tant qu'Organisation, de tirer du programme pilote de supervision directe des enseignements qui lui auraient permis d'améliorer ses opérations.

¹⁷ En 1997, le Conseil des gouverneurs a effectivement décidé qu'il serait rendu compte "chaque année au Conseil d'administration des progrès accomplis, des enseignements tirés et des résultats de l'expérience" – voir le document GC 20/L.10/Add.1.

¹⁸ C'est-à-dire les points 6, 7 et 8 de la recommandation 5 du plan d'action – voir l'annexe II.

V. EFFICIENCE DE LA SUPERVISION DIRECTE

47. Sur la base des calculs effectués lors de l'évaluation, le coût moyen par an et par projet de la supervision directe est d'environ 93 000 USD, contre 61 000 USD pour les projets du groupe témoin supervisés par des IC. Il y a lieu de noter à ce propos que les coûts ont dépassé l'attente du Conseil des gouverneurs, qui avait décidé que la mise en œuvre des activités de supervision directe ne devrait représenter pour le FIDA aucune augmentation de coûts.

48. Il y a cependant un certain nombre de points concernant les coûts moyens encourus par les IC qui doivent être mis en relief. Premièrement, les coûts varient beaucoup d'une IC à une autre. Par conséquent, les coûts moyens de la supervision assurée par les IC, tels qu'ils sont indiqués ci-dessus, ne reflètent pas les coûts perçus par toutes les institutions coopérantes. C'est ainsi par exemple que la supervision assurée par certaines IC (par exemple, la Banque mondiale) coûte plus de 100 000 USD¹⁹. À l'heure actuelle, le coût global de la supervision assurée par l'UNOPS (IC qui supervise le plus grand nombre de projets) est d'environ 79 000 USD (pour de plus amples informations sur les coûts, voir l'annexe VIII). De plus, selon l'évaluation, les coûts actuellement attribués à l'UNOPS augmenteront si le Fonds attend de lui des services de meilleure qualité²⁰. Deuxièmement, la supervision par les IC suppose des coûts additionnels qui sont difficiles à identifier et qui n'ont donc pas été inclus dans le calcul des coûts totaux de la supervision par les IC. C'est ainsi par exemple que le Fonds belge de survie a dans son budget administratif des crédits annuels destinés à la supervision par les IC qui n'apparaissent pas dans le système comptable du FIDA. De même, plus récemment, la Division Asie et Pacifique du FIDA a fourni des fonds additionnels au Bureau de l'UNOPS pour l'Asie pour lui permettre de renforcer ses activités de supervision. Ces coûts, et d'autres coûts du même type, ne sont pas compris dans le coût moyen de 61 000 USD calculé pour la supervision par les IC. Il y a lieu de noter aussi enfin que les coûts de la supervision directe pour le FIDA comprennent l'envoi d'environ deux missions de supervision par an pour chaque projet, pour des périodes de plus longue durée que celle des activités de supervision ordinaires des IC.

49. L'évaluation a par ailleurs mis en évidence le fait que les projets du groupe témoin sont en cours depuis plus longtemps que les projets supervisés directement, et que cela a des incidences sur les dépenses administratives du FIDA, ce qui aurait pour effet d'accroître le coût global de la supervision par les IC, facteur à prendre également en considération.

50. L'évaluation est également parvenue à la conclusion qu'il est possible de réduire dans une certaine mesure les coûts de la supervision directe. L'on pourrait par exemple y parvenir en ayant recours à des entités nationales compétentes pour s'acquitter des responsabilités fiduciaires liées à la supervision et renforcer le rôle du gouvernement dans les activités d'appui à l'exécution. Un recours accru à des consultants locaux pourrait également contribuer à réduire les coûts. Enfin, à mesure que les CPP et les autres fonctionnaires du FIDA intéressés acquièrent les compétences requises et une expérience accrue de la supervision directe, l'on est fondé à supposer que, globalement, le temps investi dans les tâches connexes diminuera aussi dans une certaine mesure, ce qui ne manquera pas d'avoir un impact sur la composante dépenses opérationnelles et ainsi de réduire les coûts globaux de la supervision directe.

51. Si les coûts de la supervision directe demeurent plus élevés que ceux de la supervision par les IC, il importe au plus haut point, selon l'évaluation, de peser les coûts sans perdre de vue les avantages correspondants pour le Fonds. L'analyse de l'évaluation montre que la supervision directe a contribué à améliorer l'efficacité du développement et a permis au FIDA de promouvoir la réalisation des objectifs qu'il s'est fixé pour maximiser son rôle de catalyseur, à savoir l'innovation, la concertation et le

¹⁹ Dans une étude de 2003, le Groupe d'assurance-qualité de la Banque mondiale est parvenu à la conclusion qu'il convient d'allouer en moyenne entre 100 000 et 125 000 USD par an pour la supervision des projets de développement à assise communautaire.

²⁰ Le rapport de l'EEI a mis en relief la même question: voir le paragraphe 18, page 16 (document EB 2005/84/R.2)

développement des partenariats. S'agissant de ce dernier point, les partenaires au niveau des pays ont fait savoir qu'ils préféreraient créer des partenariats directement avec le FIDA plutôt que par l'entremise d'institutions intermédiaires, comme les IC. En outre, en ce qui concerne la gestion des connaissances, et bien que les CPP ayant participé aux activités de supervision directe aient appris à mieux comprendre les questions liées à l'exécution des projets, et alors même que les enseignements tirés du PPSD n'ont pas été institutionnalisés comme il convient, l'évaluation a constaté que confier la supervision à une IC introduit un maillon supplémentaire dans la chaîne d'apprentissage déjà fragile du Fonds. Dans le même ordre d'idées, les connaissances que les agents ou les consultants des IC ont acquises en supervisant des projets pour le compte du FIDA échappent pour l'essentiel à ce dernier. Enfin, les gouvernements et tous les autres partenaires au niveau des pays ont été unanimes à préférer une implication directe du FIDA dans les activités de supervision, ce qu'il faut également prendre dûment en considération.

VI. SYSTÈMES DE SUPERVISION ET EXPÉRIENCES D'AUTRES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES

52. D'une manière générale, la BAfD, la Banque asiatique de développement (BASD), la BID et la Banque mondiale ont des systèmes de supervision semblables, encore que les processus et leurs modalités détaillées soient appliqués différemment selon leurs structures institutionnelles. Généralement, la supervision, pour les IFI, n'est pas limitée à des missions officielles et à des rapports formels mais constitue plutôt un processus continu et flexible adapté aux besoins de l'opération dont il s'agit et tendant à encourager un étroit partenariat entre l'IFI intéressée, l'emprunteur et les agents d'exécution. La supervision est soigneusement planifiée pendant la phase de conception du cycle du projet, pendant laquelle des ressources adéquates sont dégagées et des arrangements appropriés sont mis en place pour faciliter la supervision. Le processus de supervision commence normalement après l'approbation des projets et s'achève avec le dernier décaissement et la préparation du rapport d'achèvement du projet.

53. À la Banque interaméricaine de développement, la supervision est une tâche déléguée, pour l'essentiel, aux bureaux de pays, avec une participation du siège, selon que de besoin. À la Banque asiatique de développement et à la Banque mondiale, la supervision est une responsabilité partagée du siège et des bureaux de pays. Autrement dit, les tâches de supervision sont parfois totalement déléguées aux bureaux de pays, spécialement dans ceux où les bureaux sont dotés d'un personnel possédant les connaissances sectorielles requises. En pareilles situations, des fonctionnaires sélectionnés du siège sont parfois invités à participer aux missions de supervision. Dans d'autres cas, les chefs de projet, s'ils sont basés au siège, conservent la responsabilité de la supervision et, ainsi, affectent des fonctionnaires de leurs bureaux de pays aux missions de supervision. À la Banque africaine de développement, jusqu'à présent, la supervision des projets a relevé de la responsabilité exclusive des chefs de projet basés au siège. Néanmoins, comme 26 bureaux de pays devraient être créés d'ici à la fin de 2006, la BAfD compte que le personnel en poste dans ces bureaux participera, d'une façon ou d'une autre, à la supervision des projets, au suivi des mesures les concernant et à la gestion du portefeuille. Un aspect important de la supervision assurée par les IFI est que, de plus en plus, certaines tâches relèvent de leurs bureaux de pays. Par exemple, l'examen des documents relatifs aux aspects fiduciaires (comme les soumissions et les questions comptables) relèvent pour l'essentiel des bureaux de pays. Il importe néanmoins de ne pas perdre de vue que la mesure dans laquelle le personnel de ces bureaux de terrain peut prendre des décisions varie selon l'étendue des pouvoirs délégués par les chefs de projet intéressés. Enfin, certaines IFI ont mis en place depuis déjà un certain temps des mécanismes d'assurance-qualité de la supervision et d'autres se dirigent rapidement dans le même sens.

VII. CONCLUSIONS

54. L'on trouve dans l'ensemble de l'analyse de l'évaluation un fil conducteur qui démontre qu'en comparaison de la supervision par les IC, la supervision directe pourrait mieux contribuer à accroître

l'efficacité du développement au niveau des projets tout en permettant d'accorder une attention accrue, au niveau des programmes de pays, aux objectifs plus généraux du FIDA. Autrement dit, la supervision directe par le FIDA peut contribuer à améliorer et à accélérer l'exécution des projets, ce qui, à son tour, contribue à améliorer leurs résultats et leur impact. De plus, en assurant une supervision directe des projets, le FIDA a pu mettre l'accent sur des questions primordiales pour lui comme la problématique hommes-femmes, le ciblage et le renforcement des institutions communautaires, autant d'éléments qui, ensemble, contribuent beaucoup à assurer la durabilité des activités.

55. Comme ils sont plus fréquemment et plus longtemps présents dans les pays où des projets sont supervisés directement, les CPP ont de meilleures occasions de promouvoir la réalisation des objectifs du Fonds au niveau des programmes de pays, notamment pour ce qui est de la concertation et de la création de partenariats. Les IC ne considèrent pas ces éléments comme prioritaires, pas plus que de telles activités peuvent être réalisées efficacement par l'entremise de tierces parties. Bien que rien ne permette d'affirmer de façon catégorique que le PPSD a débouché sur la création de nouveaux partenariats, les gouvernements et les autres partenaires de développement au niveau des pays ont été unanimes à se féliciter chaleureusement des contacts plus fréquents qu'ils ont pu avoir avec des CPP grâce à la modalité de supervision directe par le FIDA. Ces mêmes partenaires ont fait savoir qu'ils jugent préférable de traiter directement avec les fonctionnaires du FIDA plutôt qu'avec des représentants des IC. À ce propos, par exemple, les partenaires ont déclaré qu'ils obtiennent une réponse plus rapide et un meilleur suivi lorsqu'il se pose des problèmes d'exécution quand les projets sont supervisés directement par le Fonds plutôt que par des IC.

56. La supervision directe a contribué à enrichir la base de connaissances du FIDA. À ce propos, en particulier, les CPP responsables de la supervision directe ont appris à mieux connaître les processus de supervision et les questions liées à l'exécution des projets et au développement durable dans les pays intéressés. Ces connaissances leur ont permis de mieux concevoir et mettre en œuvre de nouvelles opérations. Toutefois, les connaissances acquises au niveau des CPP n'ont pas été systématiquement partagées avec d'autres, pas plus qu'elles n'ont été institutionnalisées, ce qui est une des principales défaillances du PPSD. L'évaluation a constaté que la supervision par des IC offre également des possibilités d'enrichissement des connaissances, mais qu'elle alourdit la chaîne de transmission des connaissances de l'IC au FIDA et au pays dans le contexte d'un système de gestion des savoirs déjà fragile.

57. L'évaluation est parvenue à la conclusion que la supervision directe permet aux CPP de resserrer la coordination au niveau des pays aussi bien dans le contexte des opérations du Fonds qu'avec les partenaires de développement dans leur ensemble. Elle facilite également le renforcement des programmes en cours avec un financement du FIDA ainsi que l'identification de nouveaux programmes et de nouvelles possibilités de cofinancement, lesquels se présentent essentiellement au niveau des pays étant donné que la majorité des partenaires internationaux et bilatéraux du Fonds ont délégué des pouvoirs de plus en plus larges à leurs représentants dans les pays.

58. À la différence de la plupart des IFI, le FIDA ne dispose pas de système d'assurance-qualité pour la supervision directe des projets. De ce fait, le PPSD a été abordé et exécuté de différentes façons, selon les impressions et les idées des divers CPP. En outre, on ne s'est pas attaché à déterminer dans quelle mesure les règles minimums de supervision et les directives imputables à la supervision directe étaient respectées. En conséquence, des systèmes d'assurance-qualité aussi bien continus que périodiques sont indispensables si l'on veut pouvoir élargir les activités de supervision directe.

59. À première vue, le coût moyen de la supervision directe (93 300 USD) est plus élevé que le coût moyen de la supervision par les IC (61 461 USD)²¹. L'évaluation a fait apparaître néanmoins que les

²¹ Bien que, dans le cas de la supervision par l'UNOPS, principale IC du FIDA, les coûts effectifs de la supervision par projet et par an sont d'environ 78 000 USD.

coûts ne doivent pas être considérés sans tenir compte des avantages apportés par le PPSD. En outre, il est apparu clairement, lors des discussions avec l'UNOPS (principale IC du FIDA) que les coûts que représente, pour le FIDA, la supervision par l'UNOPS devront être accrus si l'on veut que ce dernier fournisse à l'avenir les services du type et de la qualité dont le Fonds a besoin. Parallèlement, l'évaluation relève que la supervision directe pourrait permettre des gains d'efficacité, par exemple si les responsabilités fiduciaires liées à la supervision étaient confiées à des entités nationales compétentes et si l'on avait davantage recours à des consultants locaux pour les activités d'appui à l'exécution des projets.

60. L'évaluation a relevé que l'intérêt manifesté par la direction a semblé s'estomper peu à peu après que le PPSD a été approuvé par le Conseil des gouverneurs, comme en témoigne le fait qu'elle n'a pas pleinement appliqué toutes les décisions du Conseil. Par exemple, elle n'a pas entrepris de bilan à mi-parcours du PPSD comme requis, pas plus qu'elle n'a mis en place de système intégré de comptabilité analytique pour suivre les coûts du PPSD ni établi un système de suivi et d'évaluation pour mesurer les performances et l'impact de la supervision directe. Selon l'évaluation, cependant, le Conseil d'administration n'a pas non plus assuré de surveillance adéquate pour veiller à ce que la direction du FIDA s'acquitte de tous les arrangements pris dans le contexte du PPSD. Selon l'évaluation, les résultats du PPSD auraient sans doute été encore meilleurs si toutes les conditions fixées par le Conseil des gouverneurs avaient été respectées.

61. L'évaluation a fait apparaître que les intéressés n'ont pas tous la même idée de ce que recouvre la supervision. En fait, on constate fréquemment une confusion entre ce que constituent les missions de supervision, l'appui à l'exécution, les activités de suivi, les responsabilités fiduciaires, etc. En outre, les rôles et les responsabilités respectives du FIDA, des IC, du personnel des projets et des autorités gouvernementales ne sont pas clairement définis. Par ailleurs, il y a lieu de noter que beaucoup de partenaires au niveau des pays considèrent que l'expression "supervision", lorsqu'elle est appliquée aux aspects touchant l'exécution des projets plutôt qu'aux aspects fiduciaires, a une connotation paternaliste et préféreraient qu'elle cesse d'être utilisée. En ce sens, la supervision reflète une approche non participative et imposée du sommet de cette activité, ce qui va à l'encontre des objectifs du Fonds, à savoir promouvoir un sentiment d'appropriation et d'établissement de partenariats avec les gouvernements et d'autres institutions.

VIII. RECOMMANDATIONS

62. Il importe de souligner que les recommandations formulées à l'issue de l'évaluation ont pris en considération les recommandations pertinentes figurant dans le rapport de l'EMS. Les cinq principales recommandations découlant de l'évaluation, qui sont énoncées ci-dessous, se renforcent mutuellement. Il conviendrait qu'elles soient toutes mises en œuvre intégralement pour veiller à ce qu'elles aient l'impact souhaité sur les efforts futurs du FIDA dans les domaines de la supervision et de l'appui à l'exécution.

Recommandation un: Définition de la supervision

63. Il est recommandé que le concept de "supervision" tel qu'utilisé par le FIDA soit subdivisé en deux éléments opérationnels distincts: i) **supervision des aspects fiduciaires**, y compris les aspects liés à l'examen des marchés, au traitement des décaissements et au respect des règles financières et des normes d'audit; et ii) **appui à l'exécution des programmes et des projets**²². Ce dernier élément comprendrait, par exemple, l'organisation de missions périodiques d'"appui à l'exécution" et la suite à y donner; une évaluation de la réalisation des objectifs des programmes et des projets et une aide à l'identification des mesures correctives à apporter aux problèmes d'exécution rencontrés sur la base de l'interaction et du dialogue avec les responsables des projets et les autres partenaires au niveau des pays et des projets; et la fourniture de conseils en vue de la préparation des programmes de travail et

²² Cet élément pourrait également être appelé "appui à l'exécution".

des budgets annuels. Cet élément comprendrait également la surveillance de l'exécution des projets et des programmes, par exemple pour ce qui est du suivi de la réalisation des objectifs matériels.

Recommandation deux: Élaboration pour le FIDA d'une politique d'ensemble concernant la supervision²³ et l'appui à l'exécution

64. Le Fonds devrait élaborer pour ses opérations une politique globale spécifique concernant la supervision et l'appui à l'exécution. Cette politique devrait refléter les éléments ci-dessous.

65. **Supervision des aspects fiduciaires.** Le FIDA devrait être autorisé à décider, dans chaque cas particulier, s'il entend sous-traiter ces fonctions à une entité nationale, régionale ou internationale compétente. Des efforts particuliers devront être déployés pour recruter des entités nationales étant donné que cela aurait le double avantage de renforcer les capacités institutionnelles locales et de réduire les coûts. La plus grande attention devra être accordée pour qu'il n'y ait pas de conflits d'intérêt entre l'entité nationale candidate et l'opération du FIDA dont il s'agit. Dans de rares circonstances très spécifiques, le FIDA pourrait envisager d'assumer lui-même la supervision des aspects fiduciaires.

66. **Appui à l'exécution.** Il est recommandé que la politique stipule explicitement que: i) le FIDA assume la responsabilité de fournir un appui direct à l'exécution à toutes ses opérations dans le monde; à ce propos, il importera de spécifier le rôle des CPP, lesquels pourraient soit être les principaux "fournisseurs d'appui technique" soit agir comme chefs de projet pour l'appui à l'exécution, en accordant plus d'attention à la gestion du processus, ce qui exigerait également un certain degré d'implication directe dans les activités. Dans l'un et l'autre cas, les CPP seraient responsables en dernier ressort des modalités, de la nature et des produits des activités d'appui à l'exécution; ii) cet appui engloberait tous les aspects des programmes de pays du FIDA, aussi bien au niveau des projets qu'au-delà, par exemple en ce qui concerne la concertation et le renforcement des partenariats; et iii) le rôle des gouvernements partenaires serait spécifié et dûment pris en considération, ce qui contribuerait à renforcer le sentiment d'appropriation et les capacités locales tout en réduisant les coûts.

67. Les recommandations susmentionnées auraient pour effet de confier des responsabilités nouvelles au Département gestion des programmes (PMD) et il faudrait par conséquent doter celui-ci de personnel et de ressources financières supplémentaires, ce qui exigera aussi des compétences et des aptitudes nouvelles. Il importe au plus haut point que les ressources additionnelles qui seront nécessaires pour la mise en œuvre de la nouvelle politique soient définies clairement, de façon complète et explicite, par le FIDA. Il faudrait pour cela procéder à une analyse détaillée des coûts, en particulier des éléments mentionnés aux paragraphes 65 et 66, ainsi qu'à une évaluation des aptitudes et des compétences des CPP actuels. Sur la base de l'analyse susmentionnée, le FIDA devrait élaborer une proposition de financement des coûts de la mise en œuvre de la nouvelle politique. Il devrait également établir un plan afin de mettre les CPP mieux à même de répondre aux exigences spécifiques de la nouvelle politique étant donné qu'il pourra ne pas être possible de dispenser dans tous les cas la formation requise. En attendant que les ressources financières requises soient mises à la disposition du Fonds, que PMD recrute du personnel supplémentaire et que les compétences et les aptitudes de ce personnel soient perfectionnées et améliorées, le FIDA pourrait envisager une approche graduelle pour renforcer son appui à l'exécution de toutes les opérations.

68. Le succès de la nouvelle politique serait déterminé aussi par l'appui que fournira la direction du FIDA et par l'environnement propice que celle-ci devra créer à cette fin. Par exemple, la direction devrait: i) veiller à créer des possibilités appropriées de formation périodique du personnel; ii) établir un cadre d'incitations et mettre en place un mécanisme de partage des connaissances acquises par les CPP; et iii) aussi réserver le temps nécessaire à l'examen des résultats donnés par la mise en œuvre de

²³ Dans la suite du présent document, l'on entend par "supervision" la "supervision des aspects fiduciaires" liés au financement du FIDA.

la nouvelle politique. Le Conseil devrait également jouer un rôle dynamique en surveillant la mise en œuvre de la nouvelle politique et en approuvant les budgets administratifs correspondants.

69. La politique devrait se prêter à des évaluations et en particulier comporter un plan d'introduction progressive et de mise en œuvre assorti d'indicateurs de performance pouvant être suivis périodiquement.

70. Le Rapport annuel sur le portefeuille de projets du FIDA devrait systématiquement comporter un chapitre sur la supervision et l'appui à l'exécution. Ce chapitre contiendrait un compte-rendu analytique des possibilités et des défis rencontrés dans ces domaines et identifierait les principaux enseignements tirés. De plus, il fournirait une indication des mesures opérationnelles introduites par le FIDA pour faire face aux problèmes émergents.

71. La supervision des aspects fiduciaires et l'appui à l'exécution exigeraient une modification de la section 2 g) de l'Article 7 de l'*Accord portant création du FIDA*.

72. Les recommandations trois à cinq indiquent les autres aspects qui devraient faire partie intégrante de cette politique.

Recommandation trois: Supervision et appui à l'exécution dans le cadre du COSOP

73. Il est recommandé de mettre au point une approche globale de la supervision et de l'appui à l'exécution lors de la préparation des COSOP. Il conviendra de tenir compte à cette fin de la nécessité de superviser les aspects fiduciaires de toutes les opérations et de fournir un appui à l'exécution des programmes de pays, notamment dans des domaines comme la concertation, la création de partenariats et la gestion des connaissances, indépendamment de l'appui traditionnellement fourni aux projets. Le COSOP définirait les modalités d'élaboration d'un plan annuel de supervision et d'appui à l'exécution pour chaque pays et indiquerait les objectifs spécifiques à atteindre, les ressources humaines et financières devant être allouées et les résultats escomptés. Chaque division régionale de PMD établirait un système électronique de suivi, d'évaluation et de rapports qui constituerait un mécanisme de gestion lui permettant de suivre la mise en œuvre des plans et d'appeler l'attention sur les questions appelant des mesures plus immédiates. PMD devrait élaborer un canevas pour la section concernant la supervision et l'appui à l'exécution qui figurerait dans les COSOP.

Recommandation quatre: Système d'assurance-qualité

74. Il importe, dans le cadre d'une amélioration générale du système d'assurance-qualité du Fonds, d'introduire des mécanismes d'assurance-qualité pour la supervision des aspects fiduciaires et l'appui à l'exécution. Il est recommandé que le FIDA établisse au sein de PMD un comité d'examen de la gestion qui serait chargé de passer en revue les activités de supervision et d'appui à l'exécution, les résultats obtenus et les questions opérationnelles connexes. De même l'assurance-qualité devrait être renforcée au niveau des divisions de PMD. Ainsi, des examens semestriels des activités de supervision et d'appui à l'exécution devraient être organisés au niveau de la division. Les résumés des discussions de ces réunions devraient être distribués à toutes les divisions de PMD. En outre, le FIDA devrait s'inspirer de l'expérience des autres IFI (en particulier du Groupe d'assurance-qualité de la Banque mondiale) et établir un groupe spécifiquement chargé de l'assurance-qualité qui serait responsable de passer en revue, indépendamment des aspects concernant la mise en œuvre du COSOP et de ses composantes, les aspects liés à la supervision et à l'appui à l'exécution. Le Fonds devrait mûrement réfléchir à la question de savoir à quel élément de la structure opérationnelle du Fonds ce groupe devrait être rattaché pour garantir l'examen le plus objectif et indépendant possible de ses efforts de supervision et d'appui à l'exécution. L'introduction d'un tel groupe de l'assurance-qualité devrait tenir compte des mandats et des performances des services existants de contrôle de la qualité au FIDA comme l'équipe de l'élaboration du projet, le Comité d'examen technique et le Comité d'orientation chargé des stratégies et des politiques opérationnelles.

Recommandation cinq: Apprentissage et gestion des connaissances

75. Des incitations devraient être prévues pour encourager le personnel à partager les connaissances acquises. Par exemple, il faudra réserver, dans le programme de travail des CPP, un créneau pour leur laisser le temps de partager les connaissances qu'ils génèrent grâce à leurs activités de supervision et d'appui à l'exécution. La documentation et le partage des connaissances devraient être l'un des indicateurs utilisés pour évaluer les performances annuelles des CPP. Des mécanismes spécifiques devront être établis pour faciliter le partage des enseignements tirés et des connaissances acquises. En particulier, du temps devrait être systématiquement réservé, lors du forum des CPP, pour discuter des questions qu'ils se sont posés et pour partager les connaissances acquises dans le contexte des activités de supervision et d'appui à l'exécution. Le bilan à mi-parcours et le rapport d'achèvement de chaque projet devraient comporter une section spécifiquement consacrée à la supervision et à l'appui à l'exécution, de même que toutes les évaluations entreprises par OE. Les rapports sur l'avancement des projets et les rapports nationaux devraient être restructurés de manière à comprendre une section descriptive consacrée à la supervision et à l'appui à l'exécution, et ils devraient comporter des notes dans tous les cas. Il conviendrait également d'introduire d'autres instruments, comme des examens par les pairs, au niveau des divisions de PMD, des activités d'appui à l'exécution.

76. Les systèmes de suivi et d'évaluation au niveau des projets devront être considérablement renforcés si l'on veut qu'ils puissent contribuer efficacement à l'apprentissage. De plus, conformément au nouveau modèle opérationnel, il faudra aider à développer des systèmes intégrés de suivi et d'évaluation au niveau des pays, ce qui non seulement faciliterait le suivi et le partage de données d'expérience au niveau de l'ensemble du portefeuille de projets et de programmes mais encore permettrait de suivre la réalisation des objectifs plus généraux des programmes de pays du FIDA, notamment dans des domaines comme la concertation et la création de partenariats.

77. Le FIDA devrait s'inspirer de l'expérience acquise par les autres institutions financières internationales et utiliser au mieux les technologies de l'information pour la gestion des savoirs concernant la supervision et l'appui à l'exécution. À ce propos, il est recommandé d'élargir l'actuel système de gestion du portefeuille de projets (SGPP) de manière à y incorporer des résumés, à tout moment à jour, des activités de supervision et d'appui à l'exécution. Il faudrait par conséquent que les partenaires de l'extérieur puissent avoir immédiatement accès à un tel SGPP amélioré au moyen du site web du FIDA. Enfin, mais ce n'est pas là le moins important, il faudrait élaborer un système intégré de comptabilité analytique en étroite coopération entre PMD et le Bureau du Contrôleur. Cela permettrait de suivre et d'analyser tous les coûts liés à la supervision et à l'appui à l'exécution, y compris le temps du personnel.

Liste des projets inclus dans le PPSD

<i>Pays</i>	<i>Nom du projet</i>	<i>Approbation par le Conseil d'administration</i>	<i>Signature du prêt</i>	<i>Entrée en vigueur du prêt</i>	<i>Date d'achèvement du projet</i>	<i>Financement du FIDA (en millions de USD)</i>	<i>Taux de décaissement (%)</i>	<i>Avancement du projet</i>
Arménie ^{bcd}	Projet de services agricoles dans le nord-ouest	déc. 97	déc. 97	avril 98	juill. 01	12,96	99,99	clos
Bangladesh	Projet de diversification et d'intensification de l'agriculture	avril 97	mai 97	déc. 97	juin 04	18,92	100	clos
Bénin ^a	Projet de microfinancement et de commercialisation	avril 98	juill. 98	mai 99	déc. 05	12,17	86,07	en cours
Brésil	Projet de développement durable à l'intention des colonies issues de la réforme agraire dans la zone semi-aride de la région du Nord-Est	déc. 98	oct. 00	déc. 00	déc. 06	25,00	25,71	en cours
République dominicaine	Projet en faveur des petits paysans de la région du Sud-Ouest – Phase II	déc. 98	janv. 99	avril 00	juin-06	12,00	69,01	en cours
Gambie ^b	Projet de financement rural et d'initiatives communautaires	déc. 98	fév. 99	juill. 99	juin-06	9,24	72,57	en cours
Gaza et Cisjordanie	Programme de gestion participative des ressources naturelles	avril 98	mai 98	fév. 00	mars 07	7,81	12,24	en cours
Inde ^c	Programme de développement des terres tribales du Jharkhand et du Chattisgarh	avril 99	mars 01	juin 01	juin-09	23,00	8,55	en cours
Indonésie ^a	Programme de développement intégré participatif en zone non irriguée dans le contexte de l'après-crise	mai 00	juin 00	janv. 01	mars 09	23,52	40,91	en cours
Mali	Programme de fonds de développement en zone sahélienne	déc. 98	fév. 99	oct. 99	mars 09	21,95	37,61	en cours
Pérou ^{cd}	Projet de développement du couloir Puno-Cuzco	déc. 97	déc. 99	oct. 00	déc. 06	18,92	43,64	en cours
Soudan	Projet de développement rural dans le Kordofan-Nord	avril 99	juill. 99	juin 00	juill. 08	10,49	73,75	en cours
Ouganda ^b	Programme d'appui à l'aménagement des districts	sept. 98	fév. 00	mai 00	juin 06	12,59	88,91	en cours
Zambie	Programme de promotion des entreprises paysannes et de commercialisation	déc. 99	fév. 00	nov. 00	déc. 07	15,94	49,33	en cours
Zimbabwe	Programme d'appui à l'irrigation paysanne	déc. 98	fév. 99	sept. 99	déc. 07	12,12	10,33	en cours

Source: Système de gestion du portefeuille de projets et Système de prêts et de dons, au 17/05/05

a) Projets inclus par OE dans les évaluations des programmes de pays pour le Bangladesh, le Bénin et l'Indonésie.

b) Projets évalués par OE à l'occasion des évaluations intermédiaires/terminales.

c) Projets inclus dans l'étude sur dossiers effectuée dans le cadre de l'EEl.

d) Projets ayant fait l'objet de visites dans le cadre de l'EEl.

Liste des projets appartenant au groupe témoin (projets supervisés par les institutions coopérantes)

<i>Pays</i>	<i>Nom du projet</i>	<i>Approbation par le Conseil d'administration</i>	<i>Signature du prêt</i>	<i>Entrée en vigueur du prêt</i>	<i>Date d'achèvement du projet</i>	<i>Financement du FIDA (en millions de USD)</i>	<i>Taux de décaissement (%)</i>	<i>Avancement du projet</i>	<i>IC</i>
Argentine	Projet de développement rural dans les provinces du Nord-Est	avril 96	sept. 97	oct. 98	déc. 06	16,52	49,65	en cours	SAD
Bangladesh ^{acd}	Projet de développement de l'aquaculture	avril 98	mai 98	déc. 98	juin 06	19,99	70,86	en cours	UNOPS
Gambie	Programme de développement agricole des basses terres	avril 95	déc. 96	mai 97	déc. 04	5,06	93,19	clos	BAfD
Guinée ^b	Programme de développement local et de réhabilitation agricole au Fouta-Djalon	déc. 96	fév. 97	janv. 98	juin 06	10,01	63,94	en cours	UNOPS
Inde ^b	Projet de gestion des ressources communautaires sur les hautes terres de la Région nord-est	avril 97	mai 97	fév. 99	mars 06	22,90	20,69	en cours	UNOPS
Indonésie ^a	Projet générateur de revenus pour les agriculteurs marginaux et les paysans sans terre – Phase III	déc. 97	janv. 98	juill. 98	déc. 06	24,90	80,75	en cours	BAsD
Jordanie	Projet de mise en valeur des ressources agricoles dans la région du Yarmouk	avril 99	août 99	avril 00	juin 06	10,14	29,17	en cours	FADES
Madagascar	Projet d'appui au programme Environnement – Phase II	avril 97	déc. 97	mars 98	déc. 02	8,10	100,00	clos	Banque mondiale
Mali	Projet de développement dans la zone lacustre – Phase II	avril 96	juin 96	juin 97	déc. 05	12,69	6,93	en cours	BOAD
Mozambique	Programme de développement de l'élevage familial	déc. 96	sept. 97	fév. 98	juin 06	19,40	86,43	en cours	UNOPS
Pérou ^{bcd}	Projet de gestion des ressources naturelles dans la sierra méridionale	sept. 95	juin 96	avril 97	déc. 04	12,28	100,00	en cours	SAD
Soudan	Programme de développement rural dans le Kordofan-Sud	sept. 00	sept. 00	fév. 01	mars 11	18,02	48,88	en cours	UNOPS
Syrie	Projet de mise en valeur des parcours de steppe (badia)	avril 98	juill. 98	déc. 98	juin 06	20,17	14,53	en cours	FADES
Ouganda	Projet de développement de la production d'huile végétale	avril 97	mai 98	juill. 98	sept. 09	19,90	21,44	en cours	Banque mondiale
Venezuela	Projet de développement économique des communautés rurales pauvres	sept. 96	déc. 97	juin 98	juin 07	11,99	40,22	en cours	SAD

Source: Système de gestion du portefeuille de projets et Système de prêts et de dons, au 17/05/05

a) Projets inclus par OE dans les évaluations des programmes de pays pour le Bangladesh, le Bénin et l'Indonésie.

b) Projets évalués par OE à l'occasion des évaluations intermédiaires/terminales.

BOAD = Banque Ouest Africaine de Développement

FADES = Fonds arabe pour le développement économique et social

SAD = Société andine de développement

c) Projets inclus dans l'étude sur dossiers effectuée dans le cadre de l'EEI.

d) Projets ayant fait l'objet de visites dans le cadre de l'EEI.

BAfD = Banque africaine de développement

BAsD = Banque asiatique de développement

WB = Banque mondiale

**RAPPORT SUR L'EXAMEN CONJOINT DES QUESTIONS RELATIVES A LA SUPERVISION DES PROJETS FINANCES PAR LE FIDA
PLAN D'ACTION QUINQUENNAL (1997-2001)**

Activité	1996	1997				1998				1999				2000				2001		
		q1	q2	q3	q4	q1	q2	q3												
Recommandation 1																				
<u>Déterminer les besoins minimum en matière de supervision des projets du FIDA</u>																				
1 Un comité doit être créé au FIDA pour déterminer les besoins minimum en matière de supervision		■																		
2 Le comité doit soumettre des recommandations à la direction			■																	
* 3 Le FIDA organise un atelier pour débattre des recommandations avec les principales IC				■																
* 4 Lettre révisée de nomination des IC à négocier avec les IC					■															
5 Un comité pour revoir et uniformiser la présentation des rapports de supervision						■														
Recommandation 2																				
<u>Améliorer les procédures actuelles de coordination entre le FIDA et les IC pour:</u>																				
a) éliminer les chevauchements:																				
b) améliorer les domaines de coopération:																				
c) établir un système de rapport plus homogène																				
1 Un comité pour élaborer les directives pour a), b) et c)		■																		
* 2 Le FIDA organise un atelier avec les IC pour débattre de a), b) et c)				■																
3 Réunion annuelle avec les différentes IC (la plupart des réunions se tiendront au début de l'année)						■				■				■						
Recommandation 3																				
<u>Améliorer la gestion du portefeuille</u>																				
1 <u>Activités en cours</u>																				
a) Examen de portefeuille de pays		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
b) Reformulation de projets		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
c) Annulation partielle de prêts		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
d) Bilans à mi-parcours		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
e) Examen périodique du portefeuille de prêts (Division régionale)		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
f) Examen institutionnel périodique du portefeuille		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2 <u>Evaluation des compétences et des besoins en formation des contrôleurs de projets</u>																				
a) Inventaire du profil des compétences des contrôleurs de projets		■																		
b) Définition des qualités (savoir-faire, connaissances, attitude envers le travail)			■																	
c) Définition d'emploi pour les contrôleurs de projets (mise à jour)				■																
d) Identification des besoins en formation et développement pour le poste de contrôleur de projets					■															

* Questions importantes à débattre au cours de l'atelier.

Activité	1996	1997				1998				1999				2000				2001		
		q1	q2	q3	q4	q1	q2	q3												
3 <u>Système de gestion du portefeuille de projets (SGPP)</u>																				
a) Conception (octobre 1995 à février 1996)																				
b) Création (avril 1996 à décembre 1996)																				
c) Première installation. Formation au système																				
d) Mise en application du SGPP																				
e) Formation des contrôleurs de projets à la gestion temporelle																				
f) Formation des contrôleurs de projets à la tabulation des coûts																				
g) Etablissement d'un système comptable distinct pour déterminer le coût effectif de la supervision directe des projets-tests																				
Recommandation 4																				
- <u>Renforcement du cycle d'apprentissage</u>																				
1 Activités en cours:																				
a) Evaluation intérimaire																				
b) Evaluation à mi-parcours																				
c) Evaluation terminale																				
d) Evaluation du portefeuille de pays																				
2 Mise au point d'un système d'évaluation fondé sur les savoirs (EKSYST) informatisé.																				
3 Connexion d'EKSYST au réseau local																				
4 Elaboration du système de gestion des documents																				
5 Le système de gestion des documents est opérationnel																				
Recommandation 5																				
<u>Projets-tests devant être supervisés par le FIDA</u>																				
1 Le Conseil des gouverneurs consent à ce que le FIDA supervise certains projets																				
2 Soumission au Conseil d'administration des critères à utiliser pour la sélection des projets-tests																				
3 15 projets-tests à déterminer (3 projets par région)																				
4 Négociation avec des organisations privées, nationales ou internationales de bonne réputation pour qu'elles effectuent la passation des marchés et la gestion financière																				
5 Soumission au Conseil d'administration du rapport de situation des projets-tests																				
6 Système comptable analytique devant être établi pour déterminer le coût effectif de la supervision directe ainsi que de la supervision par les IC																				
7 Soumission au Conseil d'administration du bilan à mi-parcours de la supervision des projets-tests																				
8 Elaboration d'un système de suivi pour évaluer les projets-tests																				

Tableau 1: Performance au plan de l'exécution des projets évaluée en fonction des notes incluses dans les fiches sur l'état d'avancement des projets (PSR)

Indicateurs repris dans les PSR	Notes des PSR		
	Supervision directe	Groupe témoin	Différence
Respect des conditions du prêt	3,4	3,1	0,3
Disponibilité de fonds de contrepartie	3,5	3,2	0,3
Respect des procédures de passation des marchés	3,7	3,5	0,2
Performance sur le plan des décaissements	3,4	3,0	0,4
Réalisation des objectifs matériels	3,3	3,1	0,2
Progrès de l'assistance technique	3,5	3,1	0,4
Fonctionnement du système de suivi-évaluation	3,2	2,6	0,6
Ponctualité des rapports	3,6	3,2	0,4
Cohérence entre le PTBA et l'exécution	3,4	3,2	0,2
Qualité de la comptabilité	3,5	3,4	0,1
Performance en matière de gestion du projet	3,3	3,1	0,2
Avantages escomptés	3,4	3,2	0,2
Participation des bénéficiaires	3,5	3,3	0,2
Renforcement des institutions	3,4	3,2	0,2

Source: PSR

PTBA: programme de travail et budget annuel

Barème: 1 = négligeable, 2 = modeste, 3 = substantiel, 4 = élevé

Tableau 2: Performance au plan de l'exécution des projets évaluée en fonction des notes résultant de l'évaluation

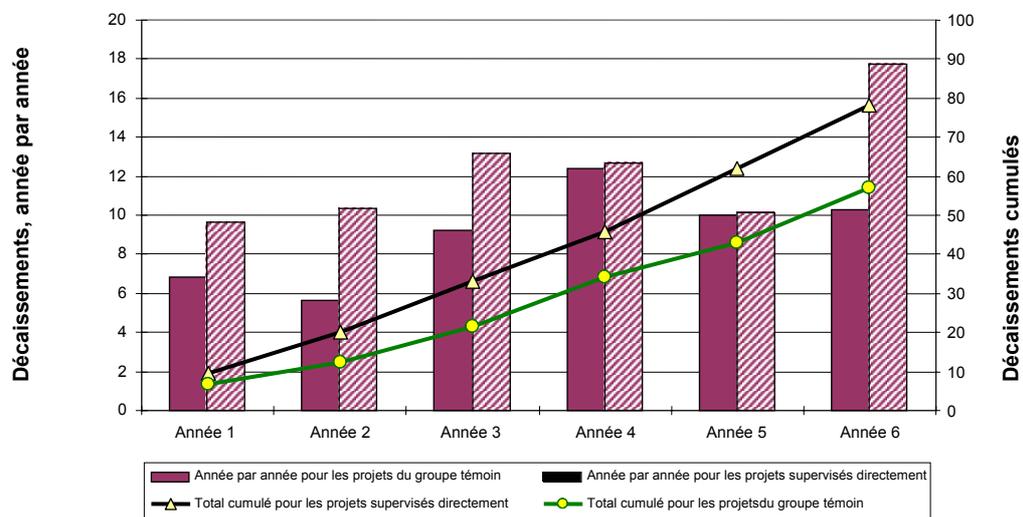
Indicateurs repris dans les fiches sur l'état d'avancement des projets (PSR)	Notes résultant de l'évaluation indépendante		
	Supervision directe	Groupe témoin	Différence
Respect des conditions du prêt	3,3	3,0	0,3
Disponibilité de fonds de contrepartie	3,4	2,8	0,6
Respect des procédures de passation des marchés	3,7	3,4	0,3
Performance sur le plan des décaissements	2,6	1,9	0,7
Réalisation des objectifs matériels	3,0	3,2	-0,2
Progrès de l'assistance technique	3,3	3,1	0,2
Fonctionnement du système de suivi-évaluation	2,8	2,6	0,2
Ponctualité des rapports	2,8	2,9	-0,1
Cohérence entre le PTBA et l'exécution	3,0	3,1	-0,1
Qualité de la comptabilité	3,4	3,2	0,2
Performance en matière de gestion du projet	3,3	2,9	0,4
Avantages escomptés	3,4	3,1	0,3
Participation des bénéficiaires	3,1	3,1	0,0
Renforcement des institutions	3,1	2,5	0,6

Source: Basé sur les données recueillies par l'évaluation et leur analyse

PTBA: programme de travail et budget annuel

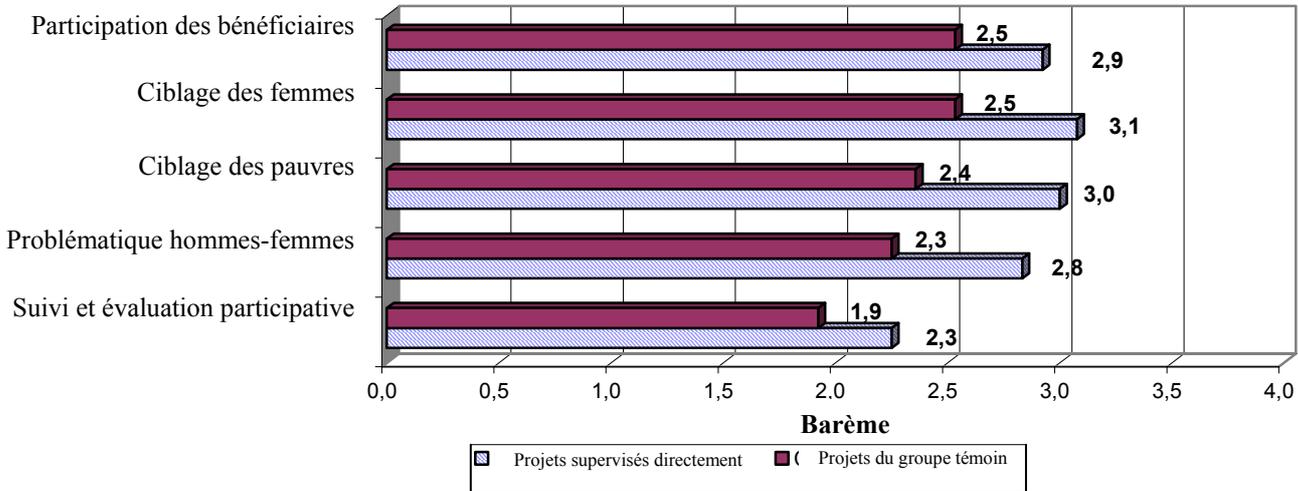
Barème: 1 = négligeable, 2 = modeste, 3 = substantiel, 4 = élevé

Taux moyen de décaissement (en pourcentage) par année d'exécution



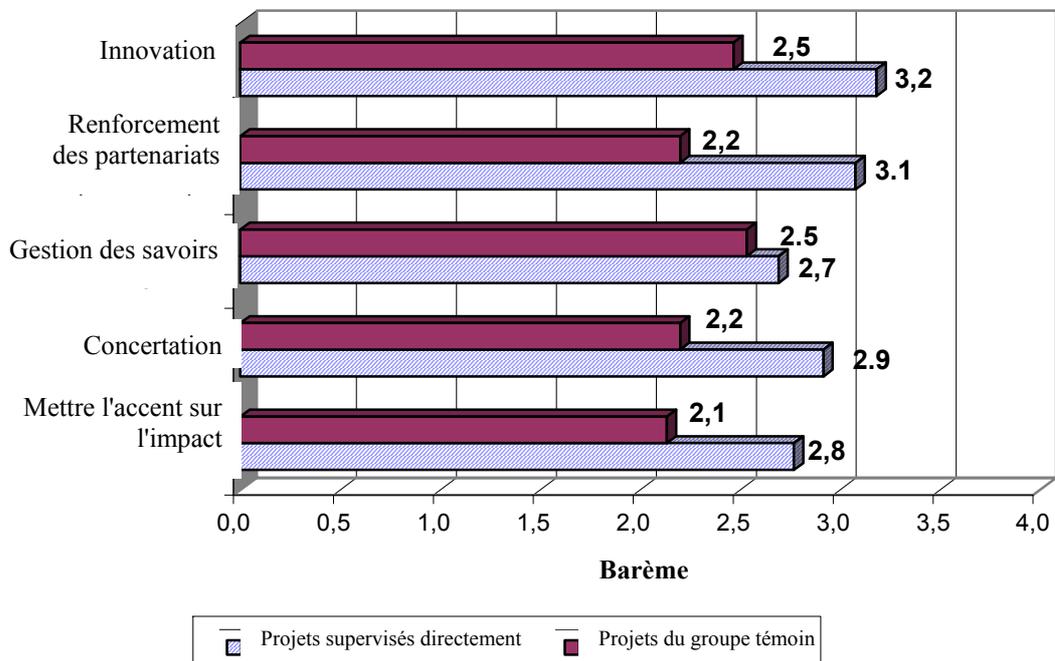
Source: Données du système de prêts et de dons du FIDA

Figure 1: Notation des aspects relatifs à la dimension humaine



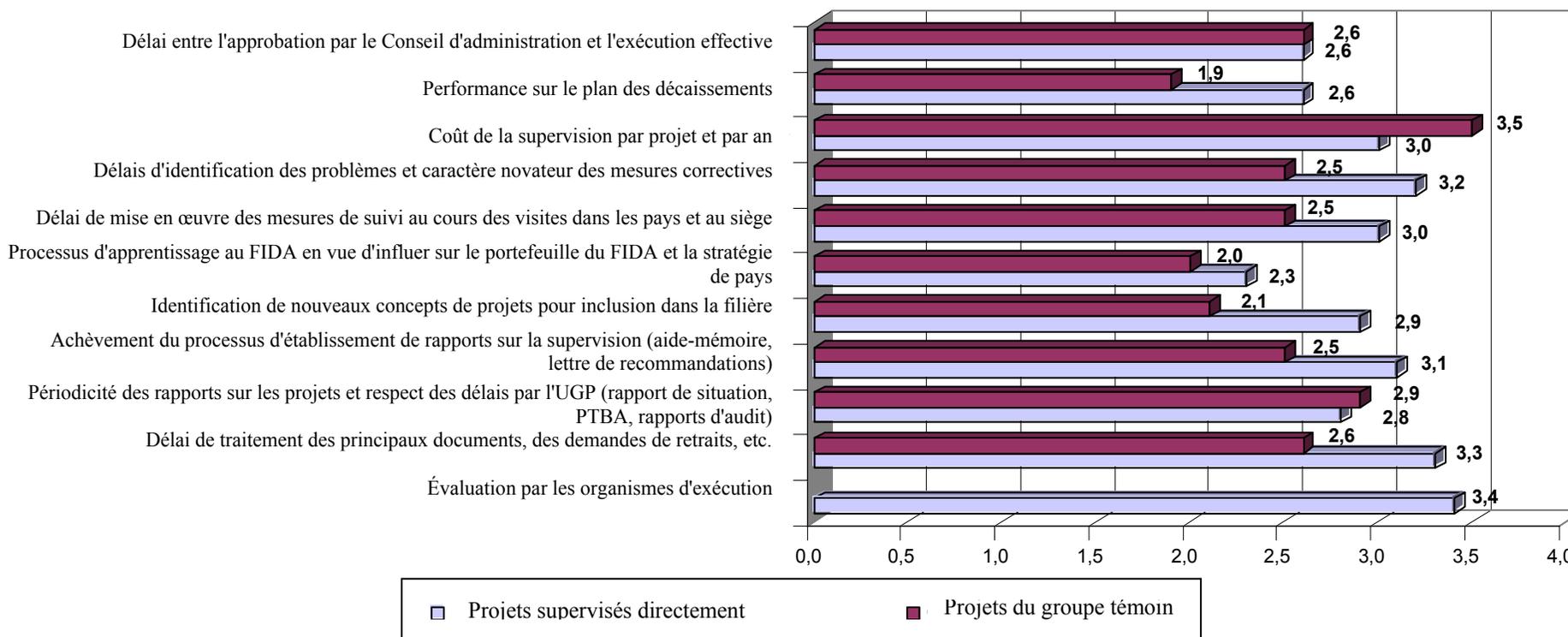
Barème: 1 = négligeable, 2 = modeste, 3 = substantiel, 4 = élevé

Figure 2: Notation des aspects relatifs au rôle catalytique du FIDA



Barème: 1 = négligeable, 2 = modeste, 3 = substantiel, 4 = élevé

Figure 1: Évaluation de la supervision directe et de la supervision par les IC sur la base des indicateurs d'impact du FIDA



Barème: 1: négligeable, 2: modeste, 3: substantiel et 4: élevé

Tableau 1: Comparaison qualitative entre la supervision directe et la supervision par les IC²⁴

Groupes	Recommandations relatives à la qualité de la supervision	Mesures de suivi	Appui apporté au projet
Projets supervisés directement	3,3	3,2	3,3
Projets supervisés par les IC	2,9	2,5	2,7

Barème: 1 = négligeable, 2 = modeste, 3 = substantiel, 4 = élevé

Source: Basé sur les données recueillies par l'évaluation et leur analyse

Tableau 2: Détermination de l'impact réel/potentiel à partir du cadre méthodologique élaboré pour l'évaluation des projets (CME)

Groupes	Actifs physiques et financiers	Actifs humains	Capital social et appropriation	Sécurité alimentaire (production, revenu et consommation)	Environnement et base de ressources communautaires	Institutions, politiques et cadre réglementaire	Durabilité	Innovation/reproductibilité
Projets supervisés directement	2,7	2,9	3,3	2,9	2,5	2,8	2,5	3,0
Projets supervisés par les IC	2,6	2,9	2,7	2,5	2,8	2,0	2,8	2,6

Barème: 1 = négligeable, 2 = modeste, 3 = substantiel, 4 = élevé

Source: Basé sur les données recueillies par l'évaluation et leur analyse

²⁴ **Recommandations relatives à la qualité de la supervision** en termes d'adéquation des avis et des solutions proposées aux emprunteurs (y compris le plan d'action), et cohérence avec les recommandations de la mission précédente. **Les mesures de suivi** se rapportent à l'adéquation et à la rapidité de l'action du FIDA à propos des mesures de suivi agréées (y compris, le cas échéant, des suspensions et des avertissements). **L'appui apporté au projet** concerne l'identification en temps utile des problèmes liés à l'exécution et l'appui en temps utile à la solution de ces problèmes tout au long de la période d'exécution du projet, plutôt qu'uniquement à l'occasion de missions.

Tableau 3. Comparaison de l'impact (CME par rapport au PSR)

Groupes	Indicateur PSR "Atteindre les objectifs de développement"	Indice composite de l'impact du CME
Projets supervisés directement	3,1	2,9
Projets supervisés par les IC	3,0	2,5

Barème: 1 = négligeable, 2 = modeste, 3 = substantiel, 4 = élevé

Source: i) PSR; et ii) basé sur les données recueillies par l'évaluation et leur analyse

Indicateurs d'impact du FIDA en matière de supervision directe

1. Délai entre l'approbation du prêt par le Conseil d'administration et son entrée en vigueur
2. Performance sur le plan des décaissements
3. Coût de la supervision par projet et par an
4. Délai d'identification des problèmes effectifs et potentiels et caractère novateur des mesures correctives
5. Délai de mise en œuvre des mesures de suivi au cours des visites dans le pays/au siège
6. Accumulation de connaissances directes et identification de problèmes interdépendants dont la solution peut avoir une incidence positive sur l'ensemble du portefeuille du FIDA et de sa stratégie dans un pays donné
7. Identification de nouveaux concepts de projets pour inclusion dans la filière
8. Délai entre la mission sur le terrain, la réception de l'aide mémoire, la préparation du rapport de supervision et l'envoi de la lettre
9. Périodicité des rapports sur les projets et respect des délais: rapport de situation, programme de travail et budget annuels, rapports d'audit
10. Délai de traitement des principaux documents, des demandes de retraits et d'autorisations, etc.
11. Évaluation par les organismes d'exécution

Source: FIDA, Rapport de situation sur le portefeuille de projets, avril 1999 (document EB 99/66/R.10/Rev.1)

Tableau 1: Coûts moyens de supervision par projet et par année²⁵ (en USD)

	2001	2002	2003 ²⁶	2004	Moyenne
Supervision directe	91 551	96 268	82 658	104 434	93 300
Groupe témoin	62 296	66 808	58 097	61 916	61 461

Tableau 2: Coûts moyens de supervision par projet et par éléments de coût (en USD)

	Honoraires des IC (A)	Appui à l'exécution (B)	Coûts totaux de supervision (A+B)	Dépenses de personnel (C)	Total général (A+B+C)
Supervision directe	12 278	40 656	52 934	40 366	93 300
Groupe témoin	35 139	14 084	49 223	12 238	61 461

**Tableau 3: Coûts moyen de supervision par projet, par année, par éléments de coût et par IC
(en USD)
(coûts prenant en compte les chiffres concernant uniquement les années 2001 et 2002)**

Institutions coopérantes	Honoraires des IC (A)	Appui à l'exécution (B)	Coûts totaux de supervision (A+B)	Dépenses de personnel (C)	Total général (A+B+C)
Banque mondiale	51 056	11 344	62 400	11 854	74 254
UNOPS	43 121	13 090	56 211	12 471	68 682
BAfD	35 967	7 274	43 241	12 691	55 932
BAsD	10 000	2 817	12 817	11 673	24 490

²⁵ Les chiffres relatifs aux années 2001 et 2002 sont extraits de l'analyse des coûts effectuée par le Bureau de l'audit interne du FIDA dans le cadre de l'audit de la supervision des projets, tandis que les chiffres relatifs aux années 2003 et 2004 ont été fournis par la Section de la comptabilité, Bureau du Contrôleur du FIDA.

²⁶ Les coûts sont légèrement inférieurs en 2003, du fait d'une réduction des coûts d'appui à l'exécution. Cela peut s'expliquer par le fait que le nouveau système comptable entré en vigueur en 2003 n'a peut-être pas pris en compte tous les coûts en rapport avec l'appui à l'exécution au cours de la phase de transition.

Tableau 4: Comparaison des coûts de supervision avec les mêmes IC

Modalité de supervision/Institutions coopérantes	Honoraires des IC (A)	Appui à l'exécution (B)	Coûts totaux de supervision (A+B)	Dépenses de personnel (C)	Total (A+B+C)
<i>Coûts effectifs de supervision par projet et par année, 2001-2004</i>					
Supervision directe	12 278	40 656	52 934	40 366	93 300
Groupe témoin	35 139	14 084	49 223	12 238	61 461
<i>Coûts de supervision par projet et par année, tels que prévus dans le budget administratif du FIDA pour 2004 et 2005</i>					
Banque mondiale	80 000	11 344	91 344	11 854	103 198
UNOPS	53 531	13 090	66 621	12 471	79 092
BAfD	53 333	7 274	60 607	12 691	73 298
BAsD	10 000	2 817	12 817	11 673	24 490

DEUXIÈME PARTIE: ACCORD CONCLUSIF

A. Introduction: le partenariat d'évaluation

1. En 2004-2005, le Bureau de l'évaluation (OE) a conduit une évaluation à l'échelle de l'institution du programme pilote de supervision directe (PPSD) approuvé par le Conseil des gouverneurs en février 1997. L'exercice s'est échelonné sur le second semestre de 2004 et le premier semestre de 2005. Il a donné lieu à un rapport, finalisé à la mi-juillet 2005. Un atelier d'évaluation s'est ensuite tenu à Bangkok, les 28 et 29 juillet 2005. Les participants¹ – cadres et membres du personnel du FIDA, responsables de projets et représentants des gouvernements ayant participé au PPSD, institutions coopérantes (IC) du FIDA et autres acteurs – ont analysé les principaux résultats de l'évaluation et ont donné leur point de vue sur le projet d'accord conclusif.

2. L'accord conclusif reprend les grandes conclusions et recommandations de l'évaluation et propose un certain nombre de mesures concernant leur mise en œuvre, assorties d'engagements concrets. Il s'inscrit ainsi dans le droit fil de l'évaluation et des débats de l'atelier de Bangkok. Sa section B résume les points essentiels de l'évaluation, et sa section C présente les recommandations adoptées par la direction du FIDA.

3. Le partenariat d'évaluation réunissait le Président adjoint du FIDA, Département gestion des programmes (PMD), le Directeur du Bureau de l'évaluation (OE), un chargé de programme de pays de chacune des cinq divisions régionales de PMD, l'administrateur principal de portefeuille (PMD), un administrateur principal des prêts (Bureau du Contrôleur) et le fonctionnaire principal de OE chargé de l'évaluation du PPSD. Ses membres se sont réunis à plusieurs reprises et ont fait un certain nombre d'observations utiles, notamment pour l'établissement de la note méthodologique, la formulation du projet de rapport d'évaluation et la rédaction du projet d'accord conclusif.

B. Principales conclusions de l'évaluation

4. L'analyse globale de l'évaluation tend à démontrer que, par rapport à la supervision exercée par des IC, la supervision directe est mieux à même d'accroître l'efficacité des activités de développement au niveau des projets et de servir les objectifs plus généraux du FIDA pour le programme de pays, par exemple la concertation et la recherche de partenariats. Elle a en outre permis au FIDA de se focaliser davantage sur les questions primordiales que sont l'action en faveur des femmes, le ciblage et la création d'institutions locales.

5. Les gouvernements et autres partenaires nationaux de développement se sont unanimement félicités d'avoir pu multiplier leurs contacts avec les chargés de programme de pays (CPP) dans le cadre des activités de supervision directe du FIDA. Ils ont trouvé plus utile de traiter directement avec le personnel du Fonds que de s'adresser aux représentants des IC, indiquant par exemple que, sur les questions d'exécution, ils avaient obtenu plus rapidement des réponses et des réactions dans le premier cas que dans le second.

6. La supervision directe a enrichi la base de connaissances du FIDA. Elle a notamment permis aux CPP participant au programme pilote de se familiariser avec les processus de supervision et d'exécution, de mieux saisir la problématique du développement rural dans les pays concernés et par conséquent de mieux planifier et exécuter les nouvelles opérations. Mais ces connaissances n'ont pas été systématiquement partagées avec les autres CPP et ne sont guère remontées dans l'institution – c'est là l'une des principales faiblesses du PPSD.

¹ À savoir directeurs/coordonnateurs des projets retenus pour le PPSD, représentants des pays où le FIDA a supervisé directement ses projets, hauts fonctionnaires du FIDA, chargés de programme de pays et autres membres du personnel, représentants de diverses organisations internationales de développement, d'institutions coopérantes du FIDA, etc.

7. Selon l'évaluation, la supervision directe a permis aux CPP de renforcer la coordination à l'échelle des pays, tant dans le cadre des opérations du FIDA qu'avec les autres acteurs du développement. Elle a contribué à renforcer les programmes déjà financés par le Fonds et a facilité l'élaboration de nouveaux projets et la recherche de financements supplémentaires, disponibles pour l'essentiel dans les pays mêmes puisque la majorité de nos partenaires internationaux et bilatéraux délèguent des responsabilités croissantes à leurs représentants sur le terrain.

8. L'évaluation a révélé que le FIDA n'avait pas véritablement de système d'assurance-qualité pour ses activités de supervision directe. Conséquence: le PPSD a été lancé et exécuté de diverses manières selon la perception et l'idée qu'en avaient les différents CPP. La mise en place d'un dispositif rigoureux d'assurance-qualité aurait sans doute permis d'améliorer encore les résultats du programme pilote.

9. Le coût moyen de la supervision directe (93 300 USD par projet et par an) est supérieur à celui de la supervision par des IC (61 461 USD)². Mais, comme l'a souligné l'évaluation, il doit être jugé au regard des résultats positifs avérés du PPSD. De plus, les discussions avec le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) ont clairement montré que le FIDA devait revoir à la hausse ce qu'il versait à cette IC pour ses activités de supervision s'il voulait obtenir le type et la qualité de service dont il aurait besoin à l'avenir. Il s'avère par ailleurs que la supervision directe pourrait être synonyme de gains de productivité, si, par exemple, les fonctions fiduciaires étaient confiées aux autorités nationales compétentes et s'il était plus largement fait appel à des consultants locaux pour les activités d'appui à la mise en œuvre.

10. L'évaluation a révélé que la notion de supervision n'avait pas la même résonance pour toutes les parties concernées. Elle a relevé également un manque de clarté quant aux rôles et aux responsabilités du FIDA, des IC, des responsables de projets et des autorités gouvernementales dans le processus de supervision. Qui plus est, de nombreux partenaires nationaux ont estimé que le terme "supervision", appliqué non pas aux aspects fiduciaires mais à l'exécution des projets, avait des connotations paternalistes qui rendaient son utilisation gênante.

11. L'évaluation a observé que la direction du FIDA semblait s'être progressivement désintéressée du PPSD après son approbation par le Conseil des Gouverneurs, comme l'illustre le fait que les décisions du Conseil n'ont pas toutes été pleinement mises en œuvre. Elle a noté par exemple l'absence d'examen à mi-parcours du programme pilote, l'absence d'un système intégré de comptabilité analytique permettant le suivi des coûts du PPSD, ainsi que l'absence de système de suivi, évaluation et mesure de la performance et de l'impact de la supervision directe. L'une des explications avancées par la direction est que la politique de budget à croissance zéro adoptée par le FIDA pour la période correspondant au PPSD pourrait avoir joué un rôle indirect mais important. Reste que, selon l'évaluation, le Conseil d'administration ne s'est pas véritablement assuré que le FIDA honorait ses engagements dans le PPSD, et que le programme pilote aurait donné des résultats encore supérieurs si toutes les instructions du Conseil des gouverneurs avaient été mises en pratique.

C. Recommandations adoptées par le FIDA

12. L'Accord conclusif contient cinq grandes recommandations, qui se complètent mutuellement. Il importe qu'elles soient toutes intégralement mises en œuvre afin que les futures activités du FIDA en matière de supervision et d'appui à l'exécution aient l'impact souhaité. Il est signalé dans l'évaluation que la mise en œuvre des recommandations ci-dessous implique de nouvelles responsabilités pour les

² Le montant réel des sommes versées à l'UNOPS est actuellement d'environ 79 000 USD. Cette précision est d'autant plus importante que l'UNOPS est l'IC pour une grande partie des projets financés par le FIDA. Il serait donc peut-être plus judicieux de prendre ce montant comme valeur de référence pour évaluer le coût de la supervision directe. Il faut aussi noter que le FIDA a effectué en moyenne deux missions de supervision par projet et par an dans le cadre du PPSD, alors que les IC n'en font qu'une.

CPP, et par conséquent des ressources humaines et financières supplémentaires, ainsi que des compétences et aptitudes renforcées.

Recommandation n. 1: Établir dans le détail la politique du FIDA en matière de supervision et d'exécution³

13. Pour mener à bien ses opérations, le FIDA devrait définir une politique spécifique en matière de supervision et d'appui à l'exécution: a) en tenant compte des initiatives les plus récentes dans ce domaine (par exemple, le programme relatif à la présence sur le terrain) et b) en faisant fond sur les éléments contenus dans le nouveau modèle opérationnel du FIDA. Cette politique devrait inclure les éléments décrits ci-après.

14. **Supervision des aspects fiduciaires.** En collaboration étroite avec les gouvernements partenaires, le Fonds doit s'assurer que les ressources qu'il fournit sont utilisées aux fins prévues. A cet égard et pour ce qui est de la supervision des aspects fiduciaires, le FIDA déciderait au cas par cas et en fonction du contexte du projet ou programme s'il convient de confier l'exécution de cette fonction à des entités nationales, régionales ou internationales qualifiées⁴. Il choisirait de préférence des entités nationales (à condition qu'elles soient fiables), puisque leur participation contribuerait à renforcer les capacités des pays et à réduire le coût de la supervision des aspects fiduciaires, non sans avoir dûment vérifié qu'elles n'entrent pas en conflit d'intérêts avec les opérations du FIDA concernées. Dans quelques cas bien précis, le Fonds pourrait envisager d'assurer lui-même cette supervision, moyennant la formation appropriée des CPP. Les considérations de compétence professionnelle, d'intégrité et de respect des délais seraient primordiales dans le choix de l'entité chargée de la supervision.

15. **Appui à l'exécution.** L'évaluation recommande que les points suivants figurent expressément dans la politique du FIDA:

- i) Une fois que le Conseil d'administration aura approuvé la politique en matière de supervision et d'appui à l'exécution, le FIDA devra fournir un appui direct à l'exécution de tous ses nouveaux projets et programmes. Les CPP seront ensuite chargés du processus, du contenu et des produits des activités d'appui direct à l'exécution. Le Fonds étudiera des voies et moyens pour intégrer la nouvelle politique dans les projets non encore parvenus au stade de l'examen à mi-parcours⁵.
- ii) Cet appui concernera tous les aspects des programmes de pays, qu'il s'agisse des projets ou d'éléments plus généraux liés par exemple au rôle de catalyseur du FIDA – concertation, formation de partenariats, gestion des connaissances. Il sera en outre plus particulièrement orienté vers les dimensions humaines des opérations du FIDA – action en faveur des femmes, participation et appropriation, renforcement des institutions, mise

³ Dans le présent document, le terme "supervision" désigne la supervision des aspects fiduciaires liés aux financements consentis par le FIDA. La notion de supervision est définie plus en détail dans la recommandation n. 2.

⁴ Il importera à cet égard d'établir des critères rigoureux pour aider la direction du Fonds à prendre des décisions et à définir les moyens à mettre en œuvre pour s'assurer que les partenaires envisagés répondent aux normes et critères requis.

⁵ L'évaluation avait recommandé que le FIDA appuie l'exécution de toutes ses opérations dans le monde. La direction du Fonds a toutefois estimé que cet appui ne s'imposait pas pour ce qui était des projets en fin de vie. De plus, l'approche préconisée au paragraphe 15 i) allégerait le fardeau administratif qu'implique le transfert au FIDA de tous les projets et programmes confiés actuellement à des IC, à des fins d'appui direct à l'exécution. Nonobstant ce qui précède, il est intéressant de noter que, dans le même rapport, il est recommandé au FIDA d'élargir son appui à l'exécution à toutes ses opérations, mais de procéder progressivement tant qu'il n'aura pas les ressources financières nécessaires et que le PMD n'aura pas recruté et formé du personnel supplémentaire.

en place de systèmes de suivi et évaluation. Les activités financées par des dons au titre de la nouvelle politique en matière de dons devront être spécifiquement couvertes.

- iii) Le rôle des gouvernements partenaires devra être dûment mis en avant et précisé. À cette fin, les gouvernements continueront de recevoir dans la mesure du possible et si nécessaire des aides qui renforceront leur capacité à: a) superviser les aspects fiduciaires des accords de prêt et de dons, et b) surveiller en permanence les activités des projets/programmes et appuyer leur exécution autant que de besoin.

16. Le FIDA doit impérativement dresser un inventaire précis, clair et détaillé des ressources supplémentaires requises pour mettre en œuvre sa nouvelle politique. Il devra notamment faire des analyses de coûts rigoureuses, notamment en ce qui concerne les éléments figurant aux paragraphes 14 et 15, et évaluer les qualifications et compétences des CPP et autres membres du personnel concernés. Il pourra formuler sur cette base une proposition détaillée pour la mobilisation des ressources supplémentaires nécessaires à l'application des nouvelles règles.

17. Le succès de la nouvelle politique repose en grande partie sur le soutien de la direction du FIDA, qui devra créer des conditions favorables à la réussite – par exemple s'assurer que les fonctionnaires peuvent régulièrement se former et se perfectionner, mettre en place un ensemble de mesures incitatives et d'espaces pour le partage des acquis de l'expérience des CPP, consacrer le temps nécessaire à l'examen des enseignements tirés de la mise en œuvre de la politique. Le Conseil d'administration doit par ailleurs exercer activement sa mission de contrôle et de surveillance, tant en ce qui concerne la mise en œuvre de la nouvelle politique que l'approbation des budgets administratifs correspondants.

18. La politique devrait être évaluable, et comporter un plan de déploiement et d'application assorti d'indicateurs de performance se prêtant à un suivi régulier. En attendant que la nouvelle politique soit approuvée, le FIDA continuerait à fournir un appui direct à la supervision et à l'exécution (comme indiqué aux paragraphes 14 et 15) des projets/programmes déjà engagés dans les pays participants au PPSD. Tout projet supplémentaire serait approuvé par le Conseil d'administration au cas par cas, uniquement après y avoir été juridiquement autorisé par le Conseil des gouverneurs.

19. Une section distincte "supervision et appui à l'exécution" devrait figurer systématiquement dans tous les rapports annuels sur la performance du portefeuille du FIDA. Elle contiendrait une analyse des perspectives et des difficultés dans ce domaine ainsi qu'une synthèse des principaux enseignements tirés de l'expérience. Elle donnerait aussi des indications quant aux nouvelles mesures opérationnelles introduites par le FIDA pour faire face aux questions émergentes.

20. L'initiative de supervision des dimensions fiduciaires et d'appui à l'exécution nécessitera la révision entre autres, de l'article 7, section 2 g) de l'Accord portant création du FIDA.

21. Les recommandations 3 à 5 traitent d'autres aspects généraux de la nouvelle politique.

22. **Calendrier:** la nouvelle politique en matière de supervision et d'appui à l'exécution serait présentée au Conseil d'administration d'ici à la mi-2007.

Recommandation n. 2: Définition de la notion de supervision

23. L'évaluation recommande que le terme "supervision", en usage au FIDA depuis la parution du Rapport sur l'examen conjoint des questions relatives à la supervision des projets financés par le FIDA et l'adoption des règles minimums de supervision, s'entende désormais comme désignant deux éléments liés au plan opérationnel:

- i) **la supervision des aspects fiduciaires;**
- ii) **l'appui à l'exécution des programmes et projets⁶.**

24. La fonction "appui à l'exécution des programmes et projets" pourrait inclure entre autres l'envoi à intervalles réguliers de "missions d'appui à l'exécution" (autrefois dénommées "missions de supervision"), l'assistance-conseil à la formulation et à l'exécution des programmes de travail et budgets annuels, le suivi des recommandations concernant les activités d'appui à l'exécution, la détection des difficultés d'exécution par la voie de la concertation et du dialogue avec les autorités responsables des projets et les autres partenaires dans les pays, une aide rapide à la résolution des problèmes dans le cadre des missions mais aussi tout au long de l'exécution des projets, l'accès aux savoirs et à l'information pour améliorer l'exécution, l'envoi de missions spéciales d'assistance technique selon les besoins. L'appui concernerait également la supervision de l'exécution des projets et programmes, en termes par exemple de réalisation des objectifs matériels⁷.

25. **Calendrier:** la définition serait appliquée dans le cadre de la nouvelle politique générale du FIDA en matière de supervision et d'appui à l'exécution.

Recommandation n. 3: Supervision et appui à l'exécution dans le cadre des COSOP

26. L'évaluation a recommandé qu'un schéma général de supervision et d'appui à l'exécution soit élaboré lors de la formulation de l'exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP)⁸, compte tenu de la nécessité de superviser les dimensions fiduciaires de toutes les opérations (ainsi que préconisé dans la recommandation n. 1), et d'appuyer l'exécution des programmes de pays au delà des appuis classiques dont bénéficient déjà les projets. En l'occurrence, la supervision et l'appui devraient être appréhendés et planifiés comme un tout autour de l'élément central que constitue le programme de pays. Les orientations stratégiques nationales seront au besoin étayées par les dispositifs spécifiques des projets. Ces éléments figureront dans les rapports de formulation de projet.

27. Le rapport d'évaluation du PPSD contient d'autres recommandations précises sur ce thème. Le FIDA y souscrit entièrement et entend les mettre en œuvre. Il estime toutefois que certaines sont trop détaillées pour figurer dans l'Accord conclusif, qui doit porter essentiellement sur les grands axes de l'action future du Fonds.

28. **Calendrier:** la recommandation devrait être appliquée à tous les COSOP établis après l'approbation de la nouvelle politique en matière de supervision et d'appui à l'exécution par le Conseil d'administration. Sa mise en œuvre relèvera pour l'essentiel des différentes divisions régionales de PMD.

Recommandation n. 4: Le système d'assurance qualité

29. Le système global renforcé d'assurance-qualité dont veut se doter le FIDA appelle une amélioration sensible des mécanismes de supervision des dimensions fiduciaires et d'appui à l'exécution. L'évaluation est parvenue aux conclusions suivantes, qui sont autant de recommandations:

- i) Le FIDA devrait mettre en place au sein de PMD un comité de surveillance de la gestion chargé d'examiner les activités de supervision et d'appui à l'exécution, les

⁶ Ou plus simplement "appui à l'exécution".

⁷ Les CPP seraient responsables du résultat global des activités mentionnées au paragraphe 24, lesdites activités pouvant toutefois être exécutées directement par eux ou par des consultants ou des institutions locales.

⁸ En fait, les COSOP pourraient contenir une section réservée aux questions de supervision et d'appui à l'exécution.

résultats obtenus et les questions opérationnelles pertinentes, et qui se réunirait au moins deux fois par an.

- ii) Chaque division régionale de PMD devrait examiner les activités de supervision et d'appui à l'exécution tous les six mois et communiquer la synthèse de ses conclusions à toutes les autres divisions.
- iii) Le FIDA devrait s'inspirer de l'expérience d'autres institutions financières internationales, organismes des Nations Unies et organisations d'aide au développement pour mettre au point son propre système d'assurance–qualité de la supervision et de l'appui à l'exécution. Il devrait mener une réflexion approfondie sur la structure la mieux adaptée et la plus apte à garantir un maximum d'objectivité et d'indépendance⁹. La mise en place de ce système devrait tenir compte du mandat et des performances des autres structures de surveillance existant au FIDA – par exemple les équipes de conception des projets, le comité d'examen technique et le Comité d'orientation chargé des stratégies et des politiques opérationnelles.

30. **Calendrier:** PMD appliquerait les recommandations 4 i) et 4 ii) d'ici à décembre 2006. Il présenterait un rapport d'étape au Conseil d'administration en avril 2007. La recommandation 4.iii) serait mise en œuvre d'ici à septembre 2007 dans le cadre du plan d'action: réponse de la direction du FIDA au rapport final de l'EEL.

Recommandation n. 5: Gestion des apprentissages et des connaissances

31. Les fonctionnaires du FIDA, les partenaires et les bénéficiaires devraient être encouragés à partager leurs nouvelles connaissances. Il faudrait par exemple que les CPP disposent régulièrement du temps nécessaire pour faire profiter leurs collègues des acquis de leur expérience en matière de supervision et d'appui à l'exécution. Le partage des connaissances, au moyen de notes et rapports ou autrement, devrait être un indicateur pour l'évaluation annuelle de la performance des CPP. Ces recommandations seraient mises en œuvre au début de 2007.

32. Le partage des acquis de l'expérience et des connaissances appelle la mise en place de dispositifs spécifiques au sein et à l'extérieur du FIDA. Il faudrait notamment prévoir dans toutes les réunions de CPP une séance d'information et de débat sur les questions relatives à la supervision et à l'appui à l'exécution. Chaque rapport d'examen à mi-parcours ou d'achèvement de projet devrait traiter spécifiquement de ces questions, de même que toutes les évaluations conduites par OE. Les résumés de ces évaluations devraient être systématiquement affichés sur le site internet du système d'évaluation des savoirs. Les rapports sur la situation des projets et des pays devraient comporter une nouvelle section explicative sur la supervision et l'appui à l'exécution. D'autres dispositifs seraient introduits, par exemple l'examen croisé des activités d'appui à l'exécution par les différentes divisions de PMD.

33. Les systèmes de suivi et évaluation de projets devront être considérablement renforcés pour pouvoir contribuer efficacement à l'apprentissage à la production de savoirs par le FIDA, ses partenaires et les bénéficiaires de ses projets et programmes. Qui plus est, le nouveau modèle opérationnel prévoit une assistance à la mise au point de systèmes de suivi et évaluation intégrés au niveau national. À compter de 2007, chaque nouveau COSOP devrait contenir un projet de système de suivi et évaluation détaillé, incluant les objectifs, les ressources requises et les modalités opérationnelles. Le FIDA organiserait régulièrement des ateliers nationaux et régionaux de manière à faciliter la pollinisation des savoirs et le partage des connaissances.

⁹ L'idée est exprimée en termes légèrement différents dans l'Accord conclusif et dans le rapport d'évaluation, mais ne s'écarte pas du sens et du fond de la recommandation.

34. Enfin, le Fonds tirerait parti de l'expérience des autres institutions financières internationales, des organismes du système des Nations Unies et des organisations d'aide au développement en ayant plus largement recours à la technologie de l'information à des fins de gestion des connaissances concernant la supervision et l'appui à l'exécution. Il faudrait notamment que le système de gestion du portefeuille de projets (SGPP) soit étoffé de manière à pouvoir produire aussi souvent que nécessaire des synthèses actualisées sur les activités de supervision et d'appui à l'exécution. Lorsqu'il sera prêt, ce SGPP renforcé pourrait être mis à la disposition des partenaires extérieurs sur le site Internet du FIDA.

35. **Calendrier:** les recommandations exposées ci-dessus seront mises en œuvre par PMD et ses divisions régionales dans les délais indiqués aux paragraphes correspondants.

