

Cote du document:	<u>EB 2006/89/R.4/Rev.1</u>
Point de l'ordre du jour:	<u>5</u>
Date:	<u>13 décembre 2006</u>
Distribution:	<u>Restreinte</u>
Original:	<u>Anglais</u>

F



Cœuvrer pour que les ruraux pauvres
se libèrent de la pauvreté

Rapport du Président

sur la politique du FIDA en matière de supervision et d'appui à l'exécution

Conseil d'administration — Quatre-vingt-neuvième session
Rome, 12-14 décembre 2006

Pour: **Approbation**

Note aux Administrateurs

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour approbation.

Afin que le temps imparti aux réunions du Conseil soit utilisé au mieux, les Administrateurs qui auraient des questions techniques à poser au sujet du présent document sont invités à se mettre en rapport, avant la session, avec le responsable du FIDA ci-après:

Ides de Willebois
Directeur, Division Afrique orientale et australe
téléphone: +39 06 5459 2397
courriel: i.dewillebois@ifad.org

Les demandes concernant la transmission des documents de la présente session doivent être adressées à:

Deirdre McGrenra
Fonctionnaire responsable des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: d.mcgrenra@ifad.org

Table des matières

Recommandation d'approbation	ii
I. Introduction	1
II. Définition de la supervision et de l'appui à l'exécution	2
III. Évolution de la supervision dans les opérations du FIDA	3
IV. Principes directeurs	5
V. Approche adoptée par le FIDA en matière de supervision et d'appui à l'exécution	5
VI. Critères de choix du mode de supervision.....	6
VII. Incidences opérationnelles	7
VIII.Recommandation	9

Annexe

I. Critères indicatifs d'application des différentes approches de la supervision attentive	11
II. Mise en œuvre de la politique du FIDA en matière de supervision et d'appui à l'exécution	13
III. Cadre de résultats	15

Recommandation d'approbation

Il est recommandé au Conseil d'administration d'examiner et d'approuver la proposition relative à la politique du FIDA en matière de supervision et d'appui à l'exécution, telle qu'elle est définie dans le présent document.

Politique du FIDA en matière de supervision et d'appui à l'exécution

I. Introduction

1. L'amélioration de la qualité des projets et l'obtention de meilleurs résultats sur le terrain, qui figurent parmi les priorités du FIDA, sont dans une large mesure tributaires d'une supervision efficace et d'un appui à l'exécution bien conduit. Partant de ce constat, le FIDA a engagé une série d'actions aux fins d'examen, de clarification et de renforcement du rôle de ces deux fonctions dans ses opérations. Ces actions ont retrouvé un caractère d'urgence à l'occasion de l'effort déployé pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement dans le cadre d'une architecture du développement international rénovée. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide met en relief la nécessité d'un appui systématique aux stratégies nationales pour obtenir des résultats en matière de développement, d'un recours accru aux systèmes administratifs nationaux et d'une meilleure coordination et prévisibilité des interventions des différents donateurs. En qualité de signataire de la Déclaration de Paris, le FIDA relève les défis de l'harmonisation et de l'alignement en se plaçant d'emblée dans ce nouveau contexte et en s'efforçant d'optimiser son appui aux pays membres afin de réduire la pauvreté rurale. C'est dans cette perspective que s'inscrit la recherche d'une solution aux problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des projets par l'amélioration de la supervision et de l'appui à l'exécution.
2. Dans le cadre du Plan d'action 2007-2009 qu'il a adopté pour améliorer son efficacité en matière de développement, le FIDA s'est fixé pour objectif d'obtenir un impact plus marqué et plus durable sur la pauvreté rurale: a) par la planification et l'orientation stratégiques; b) par l'adoption d'un nouveau modèle opérationnel visant à renforcer les programmes de pays; et c) par la gestion des connaissances et l'innovation. Le nouveau modèle opérationnel est le mode opératoire nouveau/amélioré qui a pour but de permettre au FIDA de cibler avec plus d'efficacité les populations pauvres et les communautés rurales et de renforcer la qualité et l'impact sur le terrain, la pertinence, ainsi que l'efficacité et la durabilité des projets et programmes qu'il soutient. Il se concentre sur cinq grands domaines – innovation, concertation, développement des partenariats, renforcement de l'impact et gestion des connaissances – qui s'inscrivent dans la nouvelle architecture de développement privilégiant l'harmonisation et l'alignement ainsi que la mise à profit et le renforcement des politiques, institutions, structures et procédures nationales. Il suppose une nouvelle approche des programmes de pays axée sur les résultats, un engagement plus actif au niveau des pays, une plus grande attention portée aux partenariats stratégiques et un cadre plus approprié à la gestion axée sur les résultats.
3. Dans ce contexte, la politique en matière de supervision et d'appui à l'exécution définie dans le présent document expose une approche visant à renforcer et améliorer la pertinence, l'orientation, la qualité et l'efficacité des programmes de pays financés par le FIDA afin de contribuer à la réalisation des objectifs du plan d'action. La supervision et l'appui à l'exécution sont les principaux instruments opérationnels permettant d'intervenir efficacement pour réduire la pauvreté rurale. C'est pourquoi ils ne doivent pas être considérés comme des activités ou des fonctions indépendantes, mais comme des instruments intégrés, pilotés au niveau du pays, qui appuient d'autres éléments du nouveau modèle opérationnel.

II. Définition de la supervision et de l'appui à l'exécution

4. Le FIDA considère que la supervision et l'appui à l'exécution sont deux fonctions complémentaires et interdépendantes sur le plan opérationnel, qui se définissent comme suit:
 - a) La supervision est "l'administration des prêts afin qu'il soit procédé au déboursement des fonds provenant de chaque prêt ainsi qu'à la surveillance de l'exécution du projet ou programme convenu"¹. Elle veille au respect des clauses de l'Accord de prêt et contrôle la passation des marchés, les décaissements et l'utilisation finale des fonds; elle constitue un outil propre à favoriser les économies, l'efficience et la bonne gouvernance; et
 - b) L'appui à l'exécution est axé sur l'impact en matière de développement; il se fonde sur l'évaluation des progrès réalisés au regard d'indicateurs définis d'un commun accord dans le cadre d'un système de suivi et évaluation performant; sur l'identification des problèmes, à laquelle sont associés les bénéficiaires de l'intervention et les responsables de sa mise en œuvre; et sur l'obtention d'un consensus (avec les bénéficiaires) concernant les mesures à prendre pour atteindre les objectifs de développement. Le cas échéant, ce processus est étayé par un appui technique spécifique au projet, la concertation, l'innovation et l'adaptation du programme ou de la conception du projet afin d'en améliorer l'efficacité. L'appui à l'exécution attache une grande importance aux aspects sociaux et environnementaux, y compris l'amélioration du ciblage et la prise en compte de la problématique hommes-femmes, les femmes pauvres faisant l'objet d'une attention particulière².
5. Ces définitions postulent que l'exécution proprement dite relève de la responsabilité des bénéficiaires. La supervision et l'appui à l'exécution en revanche ont pour objet de contribuer à la réalisation des objectifs du projet, lesquels reflètent a) les priorités nationales et b) le mandat et les objectifs stratégiques du FIDA, qui visent à faire en sorte que les populations rurales pauvres bénéficient de revenus accrus et d'une meilleure sécurité alimentaire, grâce à un plus large accès aux actifs économiques et productifs essentiels, aux marchés de services et aux processus d'élaboration des politiques, ainsi qu'à l'utilisation efficiente des ressources et à la solution rapide des problèmes. La supervision et l'appui à l'exécution, bien que définis séparément, sont deux fonctions intrinsèquement liées et qui se complètent l'une l'autre.
6. La supervision et l'appui à l'exécution sont particulièrement utiles pour remédier aux problèmes spécifiques qui entravent l'exécution, par exemple la faible capacité des institutions ou des organismes d'exécution nationaux, les problèmes techniques propres au projet ou le manque d'information. En outre, ils favorisent la mise en commun des connaissances et une concertation avertie, qui concourent à la mise en place d'un environnement propice à l'application de stratégies de réduction de la pauvreté rurale. Le rééquilibrage stratégique du temps et des moyens en faveur de l'exécution, qui prendra le pas sur la conception, nécessite l'adoption de dispositifs intégrés plus performants et plus sensibles aux réalités. Cela suppose le recours permanent aux capacités locales et leur renforcement, l'adaptation de la conception, l'apprentissage et la mise en commun des informations et des expériences, le contrôle et l'amélioration de la qualité, des innovations, et la promotion des partenariats stratégiques et de la concertation au niveau des pays.

¹ Article 7, Section 2 g) de l'Accord portant création du FIDA.

² Les consignes relatives à l'établissement des rapports concernant le ciblage et la problématique hommes-femmes en application de la Politique du FIDA concernant le ciblage et du Plan d'action pour promouvoir l'équité entre les sexes figureront dans les Directives relatives à la supervision et à l'appui à l'exécution qui seront élaborées en application de la politique définie dans le présent document.

III. Évolution de la supervision dans les opérations du FIDA

7. Avant février 2006, il était précisé dans l'Accord portant création du FIDA que le Fonds devait déléguer la fonction de supervision à des institutions coopérantes internationales. En conséquence, le FIDA n'administrerait ou ne supervisait pas directement les projets qu'il finançait, cette tâche étant confiée à de telles institutions, qui l'accomplissaient, en toute indépendance, pour le compte du FIDA. En application d'une recommandation formulée à l'issue de l'examen conjoint des questions liées à la supervision des projets financés par le FIDA, mené en 1996 en collaboration avec quatre grandes institutions coopérantes, le Conseil des gouverneurs a autorisé le Fonds à déroger à cette règle et à superviser directement jusqu'à 15 projets dans le cadre du Programme pilote de supervision directe³.
8. À sa vingt-neuvième session, tenue en 2006, le Conseil des gouverneurs a adopté un amendement à l'Article 7, Section 2 g) de l'Accord portant création du FIDA visant à permettre au FIDA de désigner, non plus seulement des institutions coopérantes internationales, mais aussi des institutions ou entités nationales, régionales ou autres pour mener à bien la supervision. Par la même résolution, le Conseil des gouverneurs a également amendé le paragraphe 43 des Principes et critères en matière de prêts afin d'autoriser le FIDA, dans certains cas et sous réserve de l'approbation du Conseil d'administration, à superviser directement l'exécution des projets⁴.
9. Ces modifications ont aussi été dictées, dans une mesure appréciable, par les conclusions auxquelles ont abouti plusieurs études récentes faisant ressortir les faiblesses et les insuffisances des modalités de supervision et d'appui à l'exécution appliquées par le FIDA. Les trois plus importantes de ces études sont les suivantes:
 - a) l'évaluation externe indépendante du FIDA effectuée en 2004-2005;
 - b) l'évaluation des modalités de supervision des projets bénéficiant de l'appui du FIDA réalisée en 2002-2003 sous la conduite du Bureau de l'évaluation; et
 - c) l'évaluation, à l'échelle de l'institution, du programme pilote de supervision directe effectuée en 2005.
10. Les principales conclusions de ces évaluations indiquent que, comparée à la supervision par les institutions coopérantes, la supervision directe offre davantage de possibilités d'améliorer l'efficacité des actions de développement, dans le cadre des projets. Elle permet en même temps de porter une plus grande attention aux objectifs généraux poursuivis par le FIDA au niveau des programmes de pays, notamment en ce qui concerne la concertation et le développement des partenariats, dans celui. En outre, l'expérience de la supervision directe par le FIDA a été l'occasion d'enrichir sa base de connaissances et de renforcer la coordination au niveau des pays. En moyenne, la supervision directe est plus coûteuse que la supervision par les institutions coopérantes. Cependant, les évaluations font valoir que ces coûts ne doivent être considérés isolément, mais eu égard aux avantages présentés par le Programme pilote de supervision directe. Il est d'ailleurs possible d'améliorer l'efficacité du mode de supervision directe.
11. Les différentes évaluations et études effectuées relèvent un certain nombre de faiblesses dans le mode actuel de supervision par les institutions coopérantes, les plus préoccupantes étant les suivantes:

³ Résolution 102/XX concernant l'administration des prêts et la supervision de l'exécution des projets adoptée par le Conseil des gouverneurs le 21 février 1997. La résolution prévoit une période de mise en œuvre prenant fin cinq ans après la date d'entrée en vigueur du dernier projet concerné (juin 2001).

⁴ En février 2006, à sa vingt-neuvième session, le Conseil des gouverneurs a également décidé que: i) les 15 projets financés par le FIDA qu'il supervise et administre directement, conformément à la Résolution 102/XX, continueront à l'être jusqu'à la clôture des prêts du FIDA pour les projets en question.

- l'application de modalités uniformisées à tous les programmes et tous les pays ne prend pas adéquatement en compte la vaste gamme des besoins en matière de supervision, et ne s'adapte pas suffisamment à la situation des différents pays et aux impératifs et orientations stratégiques du FIDA;
 - la répartition des rôles et des responsabilités entre le FIDA, les institutions coopérantes, les unités d'exécution des projets et les administrations manque de clarté, spécialement dans le cadre de la nouvelle architecture de l'aide au développement;
 - les dispositifs de supervision ne sont pas adaptés à l'élaboration et à l'acquisition systématiques des connaissances; et
 - le recours à un nombre limité d'institutions coopérantes entraîne une dépendance à leur égard (deux institutions coopérantes seulement ont assuré la supervision de 78% des projets).
12. S'agissant de la supervision directe, les études appellent notamment l'attention sur les faiblesses suivantes:
- le volume de travail des chargés de programmes de pays est très lourd et le FIDA ne dispose pas des moyens, procédures et ressources humaines nécessaires pour assurer le décaissement des fonds, l'administration des prêts et le contrôle de la passation des marchés;
 - s'agissant des problèmes de supervision des projets, le développement des capacités et des compétences ainsi que l'initiation et la formation ne font pas l'objet d'une attention suffisante; et
 - des mécanismes internes d'assurance-qualité et de contrôle effectif de l'administration des projets et programmes font défaut, que la supervision soit conduite par les institutions coopérantes ou directement par le FIDA.
13. Chacune des évaluations a abouti à une série de recommandations concernant la supervision et l'appui à l'exécution. La politique proposée intègre deux des cinq principales recommandations émises dans l'Accord conclusif de l'évaluation à l'échelle institutionnelle du Programme pilote de supervision directe mis en place par le FIDA⁵, à savoir la nécessité: a) d'établir dans le détail la politique du FIDA en matière de supervision et d'appui à l'exécution en tenant compte des initiatives les plus récentes dans ce domaine et en faisant fond sur les éléments contenus dans le nouveau modèle opérationnel du FIDA; et b) de définir clairement le concept de supervision et d'appui à l'exécution à utiliser dans le cadre de la nouvelle politique en la matière. Les directives en matière de supervision et d'appui à l'exécution et le nouveau modèle opérationnel prendront en compte les trois autres recommandations formulées.
14. L'Accord conclusif recommande en outre que cette politique soit accompagnée de directives spécifiant et explicitant les moyens opérationnels et humains et l'encadrement nécessaires ainsi que les procédures à suivre, afin de permettre au FIDA d'améliorer ses possibilités d'œuvrer plus efficacement au renforcement de l'impact des activités au niveau des pays.

⁵ Accord conclusif de l'évaluation du Programme pilote de supervision directe présenté à la quatre-vingt-cinquième session du Conseil d'administration tenue en septembre 2005. Pour définir un mode de gestion des fonctions de supervision plus efficace, le présent document se fonde sur un rapport interne du FIDA relatif aux dispositifs de supervision, lequel, se basant sur l'examen de divers rapports et expériences, a élaboré différentes formules de supervision permettant de prendre en compte des aspects importants de la performance des projets auxquels il est possible de répondre dans le cadre des différents types de projets financés par le FIDA et du nouveau modèle opérationnel que celui-ci a entrepris d'élaborer afin de renforcer son efficacité en matière de développement.

IV. Principes directeurs

15. La politique en matière de supervision et d'appui à l'exécution obéit à un certain nombre de grands principes:
- reconnaître le rôle des bénéficiaires des prêts et des dons, qui sont à la fois les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre des programmes de développement, en tant que partenaires essentiels, coresponsables des résultats obtenus;
 - appliquer des systèmes de gestion et des normes de qualité améliorés et veiller à l'établissement de rapports rigoureux, conformément à de bons principes et pratiques, de façon à améliorer l'efficacité de l'administration ainsi que du suivi et évaluation;
 - inscrire les activités de supervision et d'appui à l'exécution dans des programmes de pays axés sur les résultats, afin de maximiser les synergies, les opportunités et l'apprentissage, et d'utiliser les ressources avec efficacité;
 - encourager l'innovation durant l'exécution des projets; et
 - assurer en permanence l'apprentissage et la mise en commun des connaissances avec l'ensemble des parties prenantes, et développer des partenariats avec le secteur privé, la société civile et les autres acteurs du développement, afin d'élargir le champ et la portée de la supervision de l'appui à l'exécution, et, le cas échéant, d'améliorer les pratiques mises en œuvre en vue d'accroître l'impact sur le développement.
16. Dans le droit fil des conclusions des évaluations et de l'expérience opérationnelle acquise dans le cadre du Programme pilote de supervision directe, la politique proposée confirme la nécessité pour le FIDA de disposer d'un plus large choix de partenaires pour la supervision, de prendre rapidement des mesures correctives lorsque ces derniers ne donnent pas satisfaction (qu'il s'agisse d'institutions coopérantes ou de sous-traitants dans le cadre de la supervision directe par le FIDA), de s'acquitter lui-même de la supervision, et de donner suite de manière plus réactive et plus dynamique aux conclusions issues de la supervision par le biais de l'appui à l'exécution.

V. Approche adoptée par le FIDA en matière de supervision et d'appui à l'exécution

17. La supervision et l'appui à l'exécution des projets et programmes du FIDA seront ancrés dans les réalités concrètes de chaque pays et programme, et y seront attentifs. Il y a deux grandes modalités de supervision – la supervision par le FIDA et la supervision par une institution coopérante –, la première se déclinant elle-même en diverses approches répondant aux caractéristiques et aux besoins de chaque pays et de chaque projet. L'appui à l'exécution, d'autre part, est une fonction distincte mais complémentaire qui se préoccupe plus particulièrement de l'impact sur le développement et de la résolution des problèmes opérationnels. Ces modalités et approches, et leurs aspects organisationnels sont décrits ci-après.
18. La "supervision réactive" revêt deux formes: a) la supervision par le FIDA, avec différents "dosages" entre personnel du siège et prestataires de services parmi lesquels des institutions internationales, régionales ou nationales et des partenaires locaux réputés, et b) la supervision par une institution coopérante, qui reste nécessaire et appropriée dans certains cas, sous réserve toutefois d'une meilleure définition des rôles respectifs du FIDA et de l'institution coopérante concernée. Pour renforcer l'impact et réduire les coûts, on encouragera, dans le cas de la

supervision et de l'appui à l'exécution par le FIDA, le recours aux institutions locales, régionales ou nationales et le renforcement de leurs capacités, et la mise à profit de la présence sur le terrain, du détachement des chargés de programmes dans le pays, des équipes de gestion implantées dans les pays et des organisations nationales.

Modalités de supervision

19. **Supervision par le FIDA.** Le FIDA se charge lui-même de la supervision des prêts et dons, notamment de l'administration des prêts et de la supervision de l'exécution. Il peut sous-traiter à des prestataires de services compétents la réalisation de tâches particulières. Selon les capacités d'exécution existant au niveau national, la taille du programme de pays et les modalités de financement, les différentes approches suivantes seront appliquées:
- a) **Supervision par le siège du FIDA avec le concours limité des structures et institutions locales, nationales ou régionales:** pour les projets réalisés dans des pays ayant de faibles à moyennes capacités d'exécution, et où le programme de pays du FIDA est de moyenne à grande ampleur; pour les projets innovants présentant un fort potentiel d'apprentissage; et pour les projets réalisés dans des pays où la situation est complexe ou difficile;
 - b) **Supervision par le FIDA reposant principalement sur les structures et institutions nationales et régionales:** pour les projets réalisés dans des pays disposant de capacités d'exécution élevées à moyennes, lorsque le programme de pays du FIDA est de moyenne à faible ampleur; et/ou dans le cas d'une approche sectorielle et/ou d'une mise en commun des apports de fonds;
 - c) **Supervision par le FIDA du programme de pays** (qui englobe l'ensemble des prêts et dons supervisés par le FIDA dans un pays donné) faisant largement appel aux institutions nationales et régionales et aux examens réalisés conjointement par le gouvernement et les donateurs, pour les projets réalisés dans les pays disposant de capacités d'exécution élevées, lorsque le programme de pays du FIDA est de moyenne à grande ampleur, et qu'il est possible de mettre en place des partenariats élargis.
20. **Supervision par les institutions coopérantes.** Les institutions coopérantes sont chargées d'administrer les prêts et de superviser l'exécution. La participation du FIDA portera notamment sur l'approbation du mandat et de la composition des missions, la définition de la teneur des rapports et la participation aux missions de supervision. Cette approche convient aux projets réalisés dans des pays disposant de capacités d'exécution modérées à faibles, lorsque la taille du programme de pays du FIDA est de faible à moyenne, ainsi qu'aux projets réalisés à l'initiative d'une autre institution financière internationale et cofinancés par le FIDA. Les lettres de nomination seront négociées au cas par cas et renégociées selon les besoins.

Appui à l'exécution

21. Quel que soit le mode de supervision retenu, le FIDA se chargera dans tous les cas de l'appui à l'exécution des activités qu'il finance, en faisant éventuellement appel, le cas échéant, à des organisations locales, nationales, ou autres.

VI. Critères de choix du mode de supervision⁶

22. Le FIDA appliquera une ligne de conduite souple consistant à adopter l'approche de supervision la mieux adaptée, compte tenu de la situation du pays, de la position du FIDA et de l'évolution des capacités institutionnelles. La première étape du choix consiste à analyser la situation globale du pays au cours du processus d'élaboration du Programme d'options stratégiques du pays (COSOP) axé sur les résultats, ce choix étant ensuite affiné et adapté aux besoins spécifiques du programme de pays et du projet durant la phase de conception. Durant la période d'exécution du projet, l'approche retenue peut être modifiée en fonction des changements intervenus dans le pays, dans l'architecture du développement et au sein du FIDA, sous réserve d'un accord entre le Gouvernement concerné et le FIDA⁷.
23. Les décisions concernant le mode de supervision et l'approche retenus retiendront les critères suivants: a) capacités nationales, b) nature, taille et degré de complexité du programme de pays; c) potentiel d'apprentissage et de mise en commun des connaissances; et d) existence de ressources humaines appropriées et suffisantes au sein du FIDA.
24. L'annexe I récapitule les critères indicatifs d'utilisation des quatre approches définies ci-dessus, leurs modalités d'application, les moyens nécessaires et les avantages/risques liés à chacune d'entre elles; ces critères seront exposés plus en détail dans les directives en matière de supervision et d'appui à l'exécution. Les bureaux de présence sur le terrain et les chargés de programme de pays en détachement, seront, le cas échéant, un facteur important d'amélioration qualitative de la supervision. Des mécanismes permettant de rehausser la qualité doivent être intégrés dans les opérations des divisions régionales afin que les procédures voulues soient en place pour améliorer rapidement la supervision et la qualité de l'exécution.

VII. Incidences opérationnelles⁸

25. À l'heure actuelle, les institutions coopérantes supervisent environ 95% du portefeuille de prêts du FIDA, en application d'accords de coopération conclus avec le FIDA et de lettres de nomination types. Il est envisagé de réduire progressivement le recours aux institutions coopérantes, excepté lorsque les projets sont réalisés à l'initiative de l'une d'entre elles, le FIDA se bornant à apporter un cofinancement, et que le principal bailleur de fonds accepte de se charger de la supervision.
26. Lorsque cette politique aura été mise en place, les trois premières années seront consacrées principalement au renforcement des capacités du personnel du FIDA et à l'amélioration qualitative de la supervision conduite par le FIDA et les institutions coopérantes, ainsi qu'à l'appui à l'exécution. Durant cette phase, les activités suivantes pourront être réalisées: formation du personnel à la passation des marchés et à la programmation; renforcement des capacités dans le domaine de l'administration des prêts et dons; révision des lettres de nomination afin de mieux définir le rôle du FIDA dans la supervision; et mise en place de mécanismes d'assurance-qualité. Les chargés de programme de pays seront plus étroitement associés à l'élaboration de la stratégie de supervision et d'appui à l'exécution de chacune des opérations (y compris celles dont la supervision est confiée à une institution coopérante) et plus souvent appelés à diriger des missions sur le terrain ou à y participer.

⁶ Voir l'annexe I pour de plus amples informations.

⁷ Le passage de la supervision par une institution coopérante à la supervision par le FIDA sera soumis à l'approbation du Conseil d'administration.

⁸ Voir les annexes II et III.

27. À l'issue de cette période, une évaluation approfondie des résultats obtenus et des enseignements tirés sera conduite, et les meilleures pratiques seront identifiées, de même que les domaines dans lesquels le renforcement des capacités doit se poursuivre. Sur la base de cette évaluation, un plan de mise en œuvre détaillé sera élaboré pour les trois années suivantes. En outre, toute modification à apporter à la politique proposée, à l'Accord portant création du FIDA et/ou aux Principes et critères en matière de prêts sera recensée. On fera progressivement appel aux institutions et systèmes nationaux. Toutefois, la décision de recourir plus largement aux structures nationales pour tout aspect des fonctions de supervision (administration financière, passation des marchés, ou questions sociales et environnementales notamment) sera soumise à une évaluation directe, au cas par cas, des capacités. Celle-ci sera conduite dans le cadre de la concertation menée à l'échelle du pays, le processus étant amorcé au cours de l'élaboration du COSOP et affiné à l'occasion du processus de programmation. On escompte qu'au terme des dix ans suivant l'adoption de cette politique, le FIDA supervisera la plupart des prêts et dons.
28. Pour assurer le succès de sa politique en matière de supervision et d'appui à l'exécution, le FIDA devra renforcer, à tous les niveaux, les capacités et les processus de ses départements et divisions. Un effort particulier sera toutefois nécessaire au sein du Département gestion des programmes, car la mise en place et le fonctionnement des nouvelles approches de la supervision, qui suppose l'intégration et l'exécution améliorée des fonctions opérationnelles précédemment confiées aux institutions coopérantes, se traduira par une augmentation considérable du temps consacré à ces tâches par le personnel des divisions régionales.

Moyens nécessaires

29. **Moyens humains.** Le principal objectif de cette politique est de faire en sorte que les deux fonctions – supervision et appui à l'exécution – soient étroitement coordonnées. En conséquence, le renforcement de sa participation et de sa responsabilité directe en matière de supervision, sous réserve d'approbation, et d'appui à l'exécution se traduira par un alourdissement de la charge de travail du FIDA, qui aura des incidences sur les ressources humaines nécessaires, tant sur le plan des effectifs que sur celui des compétences. Il sera indispensable en particulier que le FIDA investisse dans le développement des compétences et des capacités du personnel, ancien ou nouveau, notamment pour assurer la présence sur le terrain. À titre indicatif, le coût du renforcement des capacités directement liées à la supervision et à l'appui à l'exécution est estimé à environ 2,9 millions de USD pour les dix premières années, dont 1,7 million de USD pour le personnel supplémentaire, couverts en grande partie par la réaffectation des fonds actuellement destinés aux institutions coopérantes ou le redéploiement du personnel du FIDA, et 1,2 million de USD de dépenses nouvelles pour la formation. Une partie des besoins en ressources humaines supplémentaires, en particulier ceux qui sont liés à l'appui technique, sera couverte par le recours à des organismes ou consultants internationaux, régionaux ou nationaux; il sera pourvu aux besoins restants par des recrutements ou des réaffectations au sein du personnel en poste. Faute d'un renforcement des ressources humaines du FIDA, la bonne exécution de la politique proposée serait gravement compromise.
30. **Moyens financiers.** Le coût de la supervision et de l'appui à l'exécution s'élève actuellement à environ 19,8 millions de USD par an; les commissions versées aux institutions coopérantes représentent environ 50% de ce montant, tandis que le coût attribué au temps de travail du personnel et celui des consultants (y compris les frais de déplacement, etc.) en représentent environ 25% chacun. Le principal effet de la mise en œuvre de cette politique sur la structure des coûts du FIDA sera un accroissement des dépenses de personnel et du coût des contrats conclus avec les partenaires et les consultants; cet accroissement sera compensé par une

réduction du montant des commissions versées aux institutions coopérantes, puisque le FIDA fera moins appel à leurs services.

31. Dans l'hypothèse d'un panachage des approches, dans lequel, à la dixième année, la moitié environ du portefeuille serait sous le régime d'une des deux approches les moins coûteuses, le coût estimatif de la supervision et de l'appui à l'exécution excéderait d'environ 4% le montant actuel. Toutefois, si le renforcement des capacités nationales de supervision progressait à un rythme plus lent que prévu, ce qui contraindrait le FIDA à s'en remettre essentiellement aux deux approches les plus onéreuses, le coût estimatif de la supervision excéderait d'environ 12% le montant actuel. On peut donc en conclure que la pleine exécution de cette politique se traduirait par un surcoût annuel variant de 4 à 12% (de 800 000 à 2,4 millions de USD), qui serait à la charge du budget du FIDA.

Avantages

32. La supervision par le FIDA et son appui à l'exécution entraînent certes des surcoûts, mais il convient de les apprécier au regard des avantages qui en découlent. Il ressort des évaluations que la supervision directe contribue à améliorer l'efficacité des actions de développement, et qu'elle a permis au FIDA d'avancer en direction de ses objectifs, que sont l'innovation, la concertation, le développement des partenariats, le renforcement de l'impact et la gestion des connaissances. La politique proposée permet au FIDA d'adapter son action à la situation des différents pays et aux besoins des programmes de pays en dosant au mieux les différentes approches de la supervision, ce qui présente un certain nombre d'avantages non négligeables par rapport au système actuel du recours aux institutions coopérantes. L'un de ces avantages est la définition claire des responsabilités en matière de gestion, accompagnée d'une meilleure intégration des fonctions de supervision et d'appui à l'exécution au sein des programmes de pays, d'une harmonisation avec les partenaires et d'un alignement sur les stratégies du pays/gouvernement. Les modalités décrites permettraient au FIDA de mieux prendre en compte les besoins spécifiques des pays et par là même d'améliorer sa performance.
33. Le Conseil d'administration du FIDA a constaté la nécessité de renforcer la gestion des opérations appuyées par le Fonds afin d'en améliorer les résultats et la durabilité. La supervision par le FIDA pourrait être un moyen décisif d'y parvenir puisqu'elle permettrait de rehausser la qualité des programmes de pays du FIDA de même que l'impact sur les ruraux pauvres, la concertation avec les principales parties prenantes, et l'apprentissage et la mise en commun des connaissances, tant au sein du FIDA que dans le pays. En outre, la participation appropriée des institutions nationales à la supervision permettrait une meilleure connaissance des structures et des capacités nationales, offrirait la possibilité d'appliquer des approches innovantes s'appuyant sur les expériences locales et faciliterait la mise en œuvre des mesures nécessaires au renforcement des structures nationales. Enfin, la diversification des modalités de supervision donnerait au FIDA une maîtrise plus directe du coût de la supervision, tandis qu'un meilleur appui à l'exécution renforcerait l'attention accordée à l'impact.

VIII. Recommandation

34. Il est recommandé que le Conseil d'administration approuve la politique du FIDA en matière de supervision et d'appui à l'exécution telle qu'elle est définie ci-dessus. En particulier, le Conseil d'administration est prié de noter que ladite politique:
- adopte officiellement les définitions de la supervision et de l'appui à l'exécution telles qu'elles figurent au paragraphe 4, lesquelles établissent une relation intrinsèque de complémentarité entre les deux fonctions;
 - confirme le rôle central qui revient au FIDA dans l'administration de la supervision et reconnaît que le FIDA est entièrement responsable du processus d'appui à l'exécution;

- prévoit deux modes de supervision: la supervision par le FIDA et la supervision confiée à une institution coopérante, et diverses approches répondant effectivement aux réalités concrètes du pays et du programme concernés, telles que décrites à la section V;
- applique à la supervision et à l'appui à l'exécution des normes internes de qualité plus rigoureuses; et
- prescrit l'élaboration de directives relatives à la définition des procédures et des normes de qualité.

Critères indicatifs d'application des différentes approches de la supervision attentive

<i>Critères d'application</i>	<i>Méthode de supervision</i>	<i>Modalités de mise en œuvre</i>	<i>Moyens nécessaires</i>	<i>Avantages/risques</i>
<p>Contexte d'application:</p> <ul style="list-style-type: none"> Capacités d'exécution nationales moyennes à faibles, volume du programme de pays moyen à faible (un ou deux projets) Projets réalisés à l'initiative d'une institution coopérante avec un cofinancement du FIDA <p>(Environ 25% du portefeuille actuel du FIDA)</p> <p>Moyens FIDA: Chargé de programme de pays/équipes de pays avec expérience et compétences limitées à moyennes</p>	Supervision par une institution coopérante	<ul style="list-style-type: none"> Délégation à une institution coopérante dans le cadre d'une approche-projet classique, avec appui à l'exécution par le FIDA Missions modérément fréquentes Recours faible à modéré aux institutions/prestataires de services locaux, nationaux ou régionaux Prêt administré par une institution coopérante 	Coût estimatif par projet et par an: 102 000 USD	<ul style="list-style-type: none"> Supervision et appui à l'exécution efficaces Sollicite moins les capacités internes du FIDA Potentiel de concertation/d'apprentissage limité Coûts unitaires élevés <p>Principal risque lié à la politique proposée pour toutes les approches: décision stratégique de la Direction du FIDA d'allouer des moyens humains et financiers suffisants pour mettre en chantier l'adoption de la supervision réactive.</p>
<p>Contexte d'application:</p> <ul style="list-style-type: none"> Capacités d'exécution nationales modérées à faibles, et volume du programme de pays du FIDA important à moyen (deux projets ou plus) Projet innovant à fort potentiel de connaissances et d'apprentissage Situation du pays complexe ou difficile <p>(Environ 25% du portefeuille actuel du FIDA)</p> <p>Moyens FIDA: Chargé de programme de pays/équipes de pays avec expérience et compétences moyennes</p>	Supervision par le FIDA	<ul style="list-style-type: none"> Missions du FIDA très fréquentes Recours modéré aux institutions/prestataires de services locaux, nationaux ou régionaux Priorité au renforcement des capacités nationales Prêt administré par le FIDA 	Coût estimatif par projet et par an: 100 000 USD <ul style="list-style-type: none"> Un chargé de programme de pays pour six projets Deux missions par projet et par an durant les trois premières années d'exécution, puis une mission par an Consultants: 15 jours/personnes par mission 	<ul style="list-style-type: none"> Appui à l'exécution efficace Cycle d'apprentissage complet Pas de renforcement des capacités nationales Coûts unitaires élevés

<i>Critères d'application</i>	<i>Méthode de supervision</i>	<i>Modalités de mise en œuvre</i>	<i>Moyens nécessaires</i>	<i>Avantages/risques</i>
<p>Contexte d'utilisation:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacités d'exécution nationales élevées à moyennes • Volume du programme de pays faible à moyen (un ou deux projets) • et/ou approche sectorielle/mise en commun des apports de fonds <p>(Environ 15% du portefeuille actuel du FIDA)</p> <p>Moyens FIDA: Chargé de programme de pays/équipes de pays avec expérience et compétences importantes</p>	Supervision par le FIDA en faisant principalement appel aux institutions nationales et régionales	<ul style="list-style-type: none"> • Missions du FIDA peu fréquentes • Recours important aux institutions/prestataires de services locaux, nationaux, régionaux • Recours important aux systèmes nationaux • Prêt administré par le FIDA 	<p>Coût estimatif par projet et par an: 85 000 USD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un chargé de programme de pays pour six pays • Une mission par pays et par an • Prestation de service locale: 100 jours/personne par pays et par an 	<ul style="list-style-type: none"> • Appropriation nationale • Renforcement des capacités nationales • Coût unitaire peu élevé • Risques fiduciaires • Incertitudes concernant la prise en compte des priorités du FIDA
<p>Contexte d'utilisation:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacités d'exécution nationales élevées • Volume du programme de pays important à moyen (2 projets ou plus) • Possibilités de partenariats élargis <p>(Environ 35% du portefeuille actuel du FIDA)</p> <p>Moyens FIDA: Chargé de programme de pays/équipes de pays avec expérience et compétences importantes</p>	Supervision effectuée par le FIDA, programme de pays	<ul style="list-style-type: none"> • Missions du FIDA peu fréquentes en raison du recours important aux institutions ou prestataires de services locaux, nationaux ou régionaux • Recours important aux examens conjoints des donateurs et/ou aux systèmes nationaux • Prêt administré par le FIDA 	<p>Coût estimatif par programme et par an: 254 000 USD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un chargé de programme de pays à mi-temps pour chaque programme de pays • Trois missions par pays et par an • Prestataires de services locaux: 200 jours/personne par pays et par an • Administration de trois prêts par pays (en moyenne) 	<ul style="list-style-type: none"> • Appropriation nationale • Renforcement des capacités nationales • Concertation/harmonisation • Coût unitaire peu élevé • Risques fiduciaires • Incertitudes concernant la prise en compte des priorités du FIDA

Mise en œuvre de la politique du FIDA en matière de supervision et d'appui à l'exécution

1. La politique du FIDA en matière de supervision et d'appui à l'exécution postule que les fonctions visées seront assurées soit par l'intermédiaire d'institutions coopérantes, soit à la fois par le personnel du Fonds et par des institutions nationales, régionales ou internationales de bonne réputation. Les quatre grandes approches de la supervision seraient "panachées" selon le dosage le mieux adapté au portefeuille dans son ensemble ainsi qu'aux pays et programmes de pays concernés. Le choix de l'approche de supervision à appliquer dans un pays donné dépendrait dans une large mesure de l'évaluation de la capacité nationale d'exécution et de la taille du programme de pays. Le tableau ci-dessous propose une typologie indicative des pays figurant actuellement dans le portefeuille, établie sur la base de ces deux critères, les variables de substitution étant respectivement la note de performance obtenue par le pays en 2005 en application du système d'allocation fondé sur la performance et le nombre de projets approuvés ou en cours d'exécution.

Pays figurant dans le portefeuille actuel				
En fonction de la capacité d'exécution et de la taille du programme de pays				
Taille du programme de pays	Capacité d'exécution			
		Élevée	Moyenne	Faible
Importante (trois projets ou plus)	1	17	2 12	3 4
Moyenne (deux projets)	4	9	5 13	6 3
Faible (un projet)	7	15	8 5	9 11

Élevées: note SAFP de performance du pays supérieure à la moyenne régionale (+0,5).

Moyennes: note SAFP de performance du pays égale à la moyenne régionale (+/- 0,5).

Faibles: note SAFP de performance du pays inférieure à la moyenne régionale (- 0,5).

2. Dans chaque cas, le choix de la méthode de supervision à appliquer serait fondé sur une évaluation directe, au cas par cas, de la capacité et de la situation du pays. Les deux grands modes de supervision sont les suivants:
- Supervision par une institution coopérante.** La supervision du prêt ou du don est confiée à une institution coopérante. Ce mode de supervision s'appliquerait aux projets réalisés dans des pays à faible ou moyenne capacité d'exécution, et aux programmes de pays du FIDA de faible ou moyenne taille, ainsi qu'aux projets réalisés à l'initiative d'une autre institution financière internationale qui jouera alors le rôle d'institution coopérante, et cofinancés par le FIDA (cellules 5, 6, 8 et 9 du tableau).
 - Supervision par le FIDA.** Le Fonds assure lui-même la supervision du prêt ou du don. Ce mode de supervision revêtirait à son tour trois formes possibles:
 - Supervision dirigée par le siège avec recours modéré aux structures et institutions locales, nationales ou régionales: pour les projets réalisés dans des pays à faible ou moyenne capacité d'exécution et où le programme de pays du FIDA est de taille moyenne ou importante; pour les projets innovants présentant un grand potentiel d'apprentissage; et pour les projets réalisés dans des pays où la situation est complexe ou difficile (cellules 2, 3, 5 et 6);
 - Réalisation des principales activités faisant appel aux structures et institutions nationales et régionales: pour les projets réalisés dans

des pays à capacité d'exécution moyenne ou élevée et où le programme de pays du FIDA est de taille faible ou moyenne, et/ou en cas d'approche sectorielle ou de mise en commun des apports de fonds (cellules 4; 5, 7 et 8);

- iii) Supervision du programme de pays englobant l'ensemble des prêts et dons supervisés par le FIDA dans un pays donné et faisant largement appel aux structures nationales, aux contrats passés avec des institutions nationales et régionales et aux examens réalisés conjointement par le gouvernement et les donateurs: pour les pays à capacité d'exécution élevée, où le programme de pays du FIDA est de taille moyenne ou importante, et où il existe des possibilités de partenariats élargis (cellules 1, 2 et 4).

3. **Appui à l'exécution.** Quel que soit le mode de supervision retenu, le FIDA assurera dans tous les cas l'appui à l'exécution des activités qu'il finance, en fonction des besoins et avec le concours éventuel d'organisations locales ou nationales.

Cadre de résultats

<i>Résumé</i>	<i>Principaux indicateurs de performance</i>
Objectif	Amélioration de l'impact et de la qualité des projets et des programmes de pays résultant d'une supervision plus efficace et d'un meilleur appui à l'exécution
<p>Intégration de la nouvelle politique de supervision et d'appui à l'exécution au modèle opérationnel du FIDA</p> <p>Amélioration des capacités du FIDA sur le plan de la gestion de la supervision et de l'appui à l'exécution</p> <p>Suivi de l'efficacité et de l'efficience de la supervision et de l'appui à l'exécution moyennant le renforcement des dispositifs d'amélioration de la qualité et d'assurance-qualité</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption par le FIDA de la politique proposée (décembre 2006) • Rédaction définitive des Directives opérationnelles relatives à la supervision et à l'appui à l'exécution et application de ces directives au sein des divisions régionales (mai 2007) • Le COSOP axé sur les résultats comporte une évaluation de la performance de la supervision et propose une stratégie de supervision du programme de pays (mai 2007) • Le document de conception du projet comporte obligatoirement une description des modalités de supervision (mai 2007) • Diffusion au personnel, aux partenaires, aux institutions coopérantes et aux consultants, de la politique en matière de supervision et d'appui à l'exécution et de directives opérationnelles (juin 2007) • Révision et approbation des accords passés avec les institutions coopérantes (juin 2007) • Élaboration et approbation du cadre de sélection et d'évaluation des performances des partenaires nationaux ou régionaux (juin 2007) • Élaboration et mise en œuvre de modules de formation et de renforcement des capacités de supervision et d'appui à l'exécution conçus en fonction des besoins pour le personnel du FIDA, les partenaires au sein des pays, les institutions coopérantes et les partenaires nationaux et régionaux (à partir de juin 2007) • L'examen annuel du programme de pays contient une analyse de la qualité de la supervision et de l'appui à l'exécution (avril 2007) • Dans le cadre du Plan d'action, un système d'assurance-qualité est mis en place; il comporte des indicateurs relatifs à la supervision et à l'appui à l'exécution permettant d'effectuer à intervalles réguliers une évaluation indépendante de la qualité de la supervision (décembre 2007) • Le score de pertinence des projets reste élevé dans 60% des cas et substantiel dans 40% des cas, au minimum • Le score relatif à l'efficacité des projets progresse, passant du niveau de référence de 66% (Évaluation externe indépendante) à 75% d'ici à décembre 2008, et 80% d'ici à 2009 • Le nombre de projets dont l'efficience est jugée élevée ou substantielle progresse de 45% à 60% au minimum d'ici à 2009