

Cote du document:	EB 2007/91/R.6
Point de l'ordre du jour:	5 b)
Date:	14 août 2007
Distribution:	Publique
Original:	Anglais

F



Cœuvrer pour que les ruraux pauvres
se libèrent de la pauvreté

Évaluation à l'échelle de l'institution du programme pilote relatif à la présence sur le terrain

Résumé et accord conclusif

Conseil d'administration — Quatre-vingt-onzième session
Rome, 11-12 septembre 2007

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:

Luciano Lavizzari

Directeur, Bureau de l'évaluation

téléphone: +39 06 5459 2274

courriel: l.lavizzari@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

Sigles et acronymes	ii
Recommandation d'approbation	iii
Partie A – Résumé	1
I. Introduction	1
A. Historique	1
B. Objectifs de l'évaluation	1
C. Méthode d'évaluation	1
D. Procédure d'évaluation	2
II. Évaluation de l'expérience de présence du FIDA sur le terrain	3
A. Conception et gestion du PPPT	3
B. Organisation	4
C. Financement	4
D. Performance et résultats	5
III. Étude de référence	7
IV. Conclusions	8
V. Recommandations	9
Partie B – Accord conclusif	12
I. Introduction	12
II. Principales conclusions de l'évaluation	12
III. Recommandations approuvées par le FIDA	13
Annexes	
I. Commentaires de Nafis Sadik et de Robert Picciotto, conseillers principaux pour l'évaluation	19
II. Tableau 1: Vue d'ensemble du PPPT	22
Tableau 2: Analyse du PPPT	23
Tableau 3: Budget initial du PPPT	25
Tableau 4: Dépenses et charges du PPPT	27
Tableau 5: Coût d'une présence indirecte et d'un détachement de CPP	29
III. Tableau 1: Coût estimatif annuel des CPP du siège et détachés sur le terrain	30
Tableau 2: Estimation des dépenses de personnel non récurrentes liées au détachement d'un CPP (P5/échelon 5) de Rome sur le terrain	31
Tableau 3. Coût annuel estimatif des CPP au siège et sur le terrain suivant différentes fourchettes de coût de la vie	32

Sigles et acronymes

PPE	Partenariat principal de l'évaluation
CPP	Chargé de programme de pays
PPP	Programme de présence du FIDA dans les pays
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
PPPT	Programme pilote relatif à la présence sur le terrain
GTZ	Agence allemande de coopération technique
OE	Bureau de l'évaluation
PMD	Département gestion des programmes
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PAM	Programme alimentaire mondial

Recommandation d'approbation

Le Conseil d'administration est invité à approuver l'accord conclusif figurant dans la partie B du présent document comme canevas de la marche à suivre pour appliquer les recommandations de l'évaluation.

Partie A – Résumé

I. Introduction

A. Historique

1. En décembre 2003, à sa quatre-vingtième session, le Conseil d'administration du FIDA a approuvé le Programme pilote relatif à la présence sur le terrain (PPPT), d'une durée de trois ans. Ce programme a principalement pour but d'accroître l'efficacité du FIDA en se concentrant sur quatre dimensions étroitement liées: appui à l'exécution, concertation, création de partenariats et gestion du savoir. Tout en approuvant le programme, le Conseil a prié le Bureau de l'évaluation (OE) d'évaluer celui-ci pendant sa troisième année d'exécution et de lui en présenter les résultats.

B. Objectifs de l'évaluation

2. L'évaluation avait pour objectifs i) d'évaluer la performance et l'impact du PPPT pour ce qui est d'atteindre les objectifs globaux du FIDA; et ii) de produire des conclusions et recommandations qui pourraient aider la direction et le Conseil du FIDA à prendre une décision en ce qui concerne l'avenir du programme et à jeter les bases d'une éventuelle politique de présence du Fonds dans les pays.

C. Méthode d'évaluation

3. L'équipe d'évaluation a: i) établi un groupe comparateur de pays dépourvus de présence du FIDA sur le terrain afin de mieux percevoir les résultats obtenus avec et sans présence; ii) évalué, en particulier, les résultats obtenus avant et après la mise en place d'une présence sur le terrain, principalement en sollicitant l'avis des parties intéressées; iii) obtenu un retour systématique d'information sur les avantages qu'offre, au FIDA et au niveau des pays, une présence sur le terrain; et iv) réalisé une vaste étude de référence destinée à recenser les bonnes pratiques de présence dans les pays et à tirer des enseignements de l'expérience acquise par d'autres organisations de développement.
4. Nonobstant l'accent placé sur le PPPT (y compris les pays satellites)¹, l'équipe d'évaluation a également étudié l'expérience acquise dans le cadre: i) du détachement de deux chargés de programmes de pays (CPP) au Panama et au Pérou; et ii) de mécanismes de présence indirecte² sur le terrain. Cette activité a permis de mieux évaluer d'autres mécanismes de présence sur le terrain mis en place par le FIDA. Au total, l'évaluation a porté sur 35 pays (voir tableau 1).
5. L'équipe d'évaluation a pu s'appuyer sur trois importants jeux de documents élaborés par le FIDA: i) une auto-évaluation du PPPT, réalisée par le Département gestion des programmes (PMD) et achevée en août 2006; ii) un audit interne sur le coût du PPPT, réalisé par le Bureau de l'audit et de la surveillance (OA) et achevé en mai 2007; et iii) quatre rapports d'avancement sur le PPPT, élaborés par la direction depuis 2004 et soumis chacun au Conseil pour examen.

¹ Les pays satellites sont les pays voisins que le représentant du FIDA sur le terrain prend en charge en sus de son pays de résidence (l'un des 15 pays du PPPT).

² Comme le détachement des deux CPP, la présence indirecte s'effectue hors PPPT. Dans ce cadre, normalement, le FIDA recrute localement un consultant qui peut mener, à l'appui du programme de pays du Fonds, diverses activités comme participer aux réunions de coordination des donateurs.

Tableau 1: Les 35 pays couverts par l'évaluation du PPPT

Division Afrique de l'Ouest et du Centre	Division Afrique orientale et australe	Division Asie et Pacifique	Division Amérique latine et Caraïbes	Division Proche-Orient et Afrique du Nord
15 pays PPPT (<i>italique et souligné</i> = pays non visités par l'équipe d'évaluation)				
R.D. du Congo	Éthiopie	Chine	Bolivie	Égypte
<i>Nigéria</i>	République-Unie de Tanzanie	Inde	Haïti	Soudan
Sénégal	Ouganda	Viet Nam	Nicaragua	<i>Yémen</i>
3 pays satellites				
Congo (couvert depuis la R.D. du Congo)		<i>Mongolie (couverte depuis la Chine)</i>		
Gambie (couverte depuis le Sénégal)				
6 pays intermédiaires				
	<i>Madagascar</i>	<i>Bangladesh</i>		Syrie
	Mozambique	Pakistan		
		<i>Sri Lanka</i>		
2 pays de détachement de chargés de programmes de pays				
			Pérou	
			Panama	
9 pays comparateurs				
Bénin	<i>Kenya</i>	Philippines	<i>Mexique</i>	<i>Jordanie</i>
<i>Mauritanie</i>	Zambie		Guatemala	Tunisie

D. Procédure d'évaluation

6. L'évaluation s'est déroulée en cinq phases: i) une phase initiale, qui comprenait la production d'un rapport où étaient exposés les objectifs de l'évaluation, les principaux points abordés, la méthode utilisée, le calendrier des activités, les tâches de l'équipe d'évaluation, les instruments de collecte de données et d'autres points; ii) une étude sur dossier, au cours de laquelle divers documents ont été analysés et des entretiens menés auprès des CPP, des directeurs régionaux de division, des représentants de la direction et d'autres personnes. Cette activité a donné lieu à la production de notes d'étude sur dossier pour chacun des 35 pays; iii) 25 visites de pays effectuées dans les cinq régions du FIDA pour recueillir de plus amples informations et consulter divers partenaires – représentants des gouvernements, organisations de donateurs, représentants du FIDA sur le terrain et personnels de projet, notamment; iv) rédaction d'un rapport; et v) organisation à Rome, les 11 et 12 juin, d'un atelier des parties prenantes chargé d'examiner les principaux résultats de l'évaluation et de jeter les bases de l'Accord conclusif. L'atelier a réuni un vaste public – représentants du FIDA sur le terrain, représentants de la direction et du personnel, administrateurs de projets financés par le Fonds, fonctionnaires nationaux et représentants d'autres organisations internationales de développement, notamment.
7. Conformément à la pratique établie, le Bureau de l'évaluation a mis sur pied, pour le PPPT, un partenariat principal de l'évaluation (PPE) qui avait principalement pour tâche de commenter les principaux documents de l'évaluation (document d'orientation, rapport initial, deux rapports d'avancement et projet de rapport final). Ce partenariat a regroupé le Président adjoint (PMD), le directeur du Bureau de l'évaluation et des représentants de toutes les divisions régionales de PMD, de la direction de PMD, du Bureau de l'audit interne et de la surveillance, du Service

juridique, de la Division des ressources humaines, de la Division des services administratifs et du Bureau de l'évaluation. Il s'est réuni quatre fois pendant l'évaluation et ses membres ont également participé à l'atelier des parties prenantes tenu en juin 2007. D'autres personnels intéressés du FIDA non membres du PPE ont également assisté à ses réunions.

8. Le Groupe de travail ad hoc du Conseil d'administration chargé d'examiner la question de la présence sur le terrain³ s'est intéressé de près à l'évaluation du PPPT et a examiné, pendant l'atelier susmentionné, les projets de document d'orientation et de rapport final. Plusieurs réunions conjointes sur l'évaluation du programme se sont tenues avec le Groupe, aussi bien de manière bilatérale que dans le cadre de réunions ordinaires auxquelles le Bureau de l'évaluation était convié.
9. Le Bureau de l'évaluation a bénéficié, dès le début de l'opération, des avis de Nafis Sadik (Pakistan)⁴ et de Robert Picciotto (Italie)⁵, ses conseillers principaux. Après avoir rencontré à plusieurs occasions le Bureau et la direction du FIDA, ces derniers ont émis des avis sur la conception de l'opération et en ont examiné les principaux résultats. Leur rapport conjoint sur la qualité, le déroulement et les résultats de l'évaluation figure à l'annexe I.

II. Évaluation de l'expérience de présence du FIDA sur le terrain

A. Conception et gestion du PPPT

10. L'équipe d'évaluation a estimé que pour faciliter la réalisation des objectifs des programmes de pays du FIDA, le PPPT faisait bien de placer l'accent sur les quatre dimensions étroitement liées qu'étaient l'appui à l'exécution, la concertation, la création de partenariats et la gestion du savoir. Le programme, cependant, était gravement sous-financé et ses ressources humaines insuffisantes. La Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA et le Conseil d'administration ont participé de près à sa conception, notamment à la détermination de ses objectifs et de ses moyens. En 2002, par exemple, un groupe d'États Membres du FIDA a élaboré et diffusé un document officiel⁶ exposant les objectifs et la conception du programme, un Groupe de travail ad hoc du Conseil d'administration sur la présence sur le terrain étant créé pour superviser son élaboration et sa mise en œuvre. Cette activité a permis de tracer des orientations que la direction a suivi pour mettre au point sa proposition finale.
11. L'absence d'expérimentation d'autres formes de présence sur le terrain (détachement de CPP et création de bureaux sous-régionaux, par exemple) prévues dans la conception du PPPT, l'absence de structure de partage systématique du savoir entre les administrateurs du programme et les CPP, le manque de communication sur les indicateurs de performance et l'analyse insuffisante des coûts du programme ont limité les résultats obtenus. En outre, le FIDA n'a consacré à la gestion du programme aucun moyen humain ou financier spécifique, ce qui a obligé à exécuter celui-ci avec l'encadrement et le personnel existant. Nombre d'initiatives de pays ont connu d'importants retards au démarrage⁷, ce qui a réduit leur durée d'exécution effective au moment de l'évaluation. Pour résumer, on peut dire, pour les raisons susmentionnées, que le programme n'a fourni au Fonds et à

³ Le Groupe de travail, créé par le Conseil en décembre 2002, demeure opérationnel. Ses membres actuels sont la Belgique (Présidence), la France, le Guatemala, l'Indonésie, l'Inde, le Mali, la Suisse, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la République bolivarienne du Venezuela.

⁴ Ancien directeur exécutif du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP).

⁵ Ancien Directeur général du Groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale (ancien Département d'évaluation des opérations).

⁶ Document officiel sur la capacité du FIDA dans les pays (présence sur le terrain) établi par la Belgique, le Danemark, l'Islande, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Suisse et diffusé lors de la quatrième session de la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA, en octobre 2002.

⁷ Les retards ont été liés, par exemple, à la lenteur des recrutements, aux difficultés de mise au point des accords de siège, etc. Dix des 15 IPPT ont commencé à la fin de 2005 ou en 2006.

son Conseil aucune indication définitive sur la forme la plus rationnelle de présence sur le terrain, ce qui lui aurait été nécessaire pour formuler, à ce stade, une politique spécifique de présence dans les pays.

B. Organisation

12. Sur le terrain, les représentants du FIDA utilisent les services administratifs des organisations hôtes. Il en résulte, pour le Fonds, une certaine perte d'identité et de visibilité. Dans leur majorité, ces représentants sont recrutés et accueillis par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Les autres sont, à l'exception de quatre représentants recrutés directement par le Fonds comme consultants, recrutés et accueillis par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Programme alimentaire mondial (PAM). Aucune initiative pilote n'est accueillie par une institution financière internationale⁸, ce qui représente une occasion manquée de renforcer le partenariat avec des organisations particulièrement bien placées pour aider à transposer à grande échelle les activités que finance le FIDA. Sur les quinze pays du programme, en outre, seuls deux (République-Unie de Tanzanie et Viet Nam) sont couverts par la récente initiative de l'ONU baptisée "Unis dans l'action". On précisera, cependant, que le PPPT avait été approuvé avant que les huit pays pilotes de l'initiative "Unité d'action des Nations Unies" ne soient choisis.
13. Le CPP détaché au Pérou⁹ occupe un bureau privé loué, tandis que celui qui est détaché au Panama officie au bureau du PNUD. La plupart des personnels qui assurent une présence indirecte sur le terrain travaillent dans des bureaux privés (ou à leur domicile). Tous sont recrutés directement comme consultants du FIDA.
14. L'efficacité du PPPT et des personnels qui assurent une présence indirecte sur le terrain a été amoindrie par une délégation d'autorité limitée. Aucun encadrement systématique n'a été assuré. Les représentants du FIDA sur le terrain ne sont autorisés ni à représenter le Fonds officiellement, ni à prendre des décisions opérationnelles ou financières. Conscients de cette situation, les partenaires, au niveau des pays, tendent à contacter directement le siège. Cela contraste avec les bonnes relations qui prévalent dans les deux pays où le FIDA a détaché des CPP. Ces derniers, en effet, bénéficient du même statut que leurs collègues de Rome, ce qui est pris en compte par les partenaires au niveau des pays.
15. Aux fins du PPPT, le FIDA a recruté des personnels hautement qualifiés qui ne sont cependant pas – ce qui peut se comprendre – également aptes à mettre en œuvre les quatre dimensions du programme. Les intermédiaires se sont concentrés sur un ou deux domaines d'action (concertation ou coordination des donateurs, par exemple). Les CPP détachés, en revanche, bénéficiant d'une délégation d'autorité, ont pu mobiliser dans les pays des compétences capables de donner corps aux quatre dimensions. Globalement, le programme et les intermédiaires n'ont bénéficié d'aucune préparation ou formation. La formation sur place a été ponctuelle. Les CPP détachés, de leur côté, n'ont pas reçu non plus de formation particulière. Depuis peu, les représentants du Fonds sur le terrain peuvent accéder à l'Intranet et à la messagerie interne du FIDA, mais ils n'ont toujours pas accès aux autres systèmes essentiels d'information que sont le système de gestion du portefeuille de projets (SGPP) et le système prêts et dons (SPD).

C. Financement

16. Il est difficile de dresser un tableau précis des coûts du programme et des autres modèles de présence du FIDA sur le terrain. Les administrateurs et le personnel n'ont pas utilisé les systèmes comptables disponibles d'une manière qui aurait permis de suivre correctement les coûts. Il apparaît que plusieurs initiatives pilotes

⁸ L'une des raisons en est peut-être que dans ces institutions, le coût de la location d'espace est généralement plus élevé que dans les organisations hôtes actuelles du programme.

⁹ Également responsable des opérations du FIDA en Bolivie et en Colombie.

ont dépensé davantage que les montants prévus, ce qui s'explique largement par l'augmentation des dépenses de personnel. D'après un récent audit interne, les dépenses réelles du programme avoisineront 4 millions de USD (pour trois années entières d'exécution dans tous les pays), plutôt que les 3 millions prévus par le Conseil pour les 15 initiatives¹⁰. L'équipe d'évaluation note qu'avec en moyenne 67 000 USD par an (et au maximum 80 000 USD par pays et par an), ces initiatives manquent gravement de moyens pour mener à bien les diverses tâches liées aux quatre dimensions du programme. On trouvera, à l'annexe II, de plus amples renseignements sur le budget du PPPT.

17. Analysant le coût d'un détachement de CPP (voir annexe III), l'équipe d'évaluation a conclu que cette méthode entraînerait probablement d'importantes dépenses. Le détachement d'un fonctionnaire de grade P4 pourrait entraîner soit une économie d'environ 12 000 USD, soit une dépense supplémentaire d'environ 34 000 USD par an, en fonction du lieu d'affectation et de l'ajustement de poste correspondant. Pour un fonctionnaire de grade P5, l'économie pourrait avoisiner 17 000 USD et la dépense supplémentaire 35 000 USD. Ces estimations ne tiennent pas compte de la prime de risque (accordée dans certains cas), des allocations-logement ou des dépenses non récurrentes (voyage autorisé, voyage familial et déménagement) supérieures à 50 000 USD qu'implique le détachement d'un fonctionnaire du siège. Les dépenses d'infrastructure requises pour permettre au fonctionnaire détaché de travailler doivent également être prises en compte. En revanche, on peut réaliser des économies en recrutant, pour seconder les CPP détachés, du personnel d'administration et de secrétariat local. Globalement, il semble qu'on ne puisse obtenir un résultat budgétairement neutre (voire des économies) qu'en transférant une grande partie des activités liées à l'accroissement prévu du programme de travail¹¹ vers des bureaux situés dans des pays où les salaires sont inférieurs à ceux du siège.

**Tableau 2: Évaluation des pays avec et sans présence sur le terrain
(1 = note la plus faible, 6 = note la plus élevée)**

<u>Principales dimensions</u>	<u>Présence sur terrain</u>	<u>Pays comparateurs</u>
Appui à l'exécution	5,2	4,6
Concertation	4,5	3,4
Création de partenariats	4,5	4,4
Gestion du savoir	4,1	3,6
Note globale	4,6	4,0

D. Performance et résultats

18. Collectivement, les résultats du PPPT, de la présence indirecte sur le terrain et du détachement des deux CPP sont meilleurs dans les quatre dimensions que ceux obtenus par les pays du groupe comparateur dépourvus de présence du FIDA sur le terrain (voir tableau 2). La performance est encore meilleure dans les pays où une

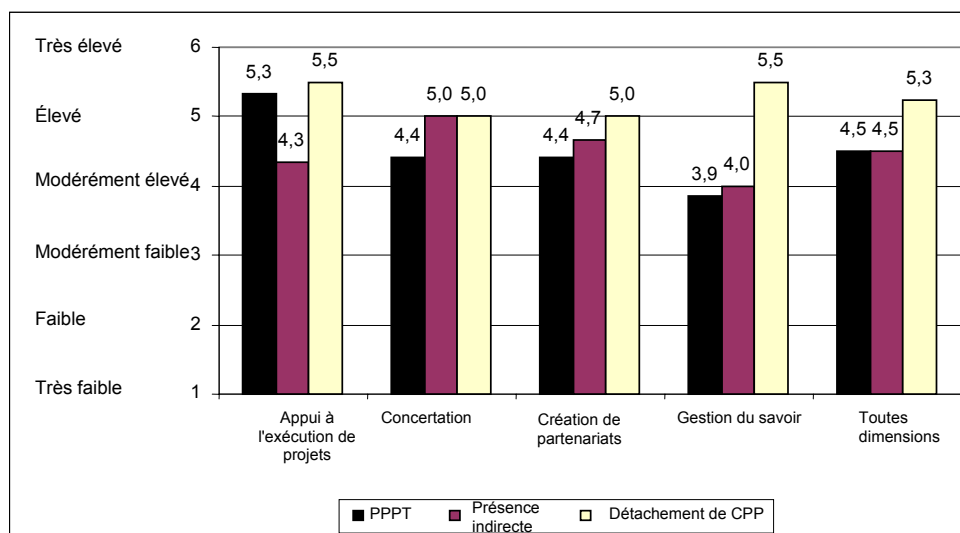
¹⁰ Dans sa proposition initiale faite au Conseil en septembre 2003, la direction avait estimé le coût du programme pilote à 3,6 millions de USD sur trois ans. Suite à des discussions avec le Conseil, cependant, la direction a ramené sa proposition à 3 millions de USD lorsque elle a présenté, pour approbation, le projet final de PPPT au Conseil en décembre 2003.

¹¹ Voir la section "Programme de travail 2007-2009" (paragraphe 57 à 59) du document "Contribution du FIDA à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement: Rapport de la consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA (2007-2009)", qui décrit le contexte et l'ampleur des augmentations annuelles du programme de travail du Fonds. Le but est d'atteindre un programme de travail de 2 milliards de USD pour la période de la septième reconstitution.

présence sur le terrain a été mise en place il y a deux ans ou plus. Ces résultats, cependant, doivent être interprétés avec prudence, le programme s'étant orienté vers des pays où l'attitude et les capacités des emprunteurs étaient relativement favorables.

19. Bien que l'on ait trouvé quelques exemples d'innovation dans les pays du groupe comparateur, les résultats obtenus dans ceux où le Fonds était présent sont meilleurs pour ce qui est de la répliation et de la transposition d'innovations à grande échelle. À cet égard, on notera la contribution remarquable que le CPP détaché au Pérou a apportée à la promotion d'innovations, contribution que confirment d'autres évaluations réalisées par le Bureau. Ces innovations n'auraient certes pas eu lieu sans les compétences particulières du CPP, mais la délégation de responsabilité vers le terrain en a été l'une des conditions nécessaires.
20. En ce qui concerne les scénarios avant/après, l'efficacité globale des pays où le FIDA est présent est jugée, sauf pour la gestion du savoir, "modérément élevée" à "élevée" dans toutes les dimensions que cette présence est censée favoriser. Les trois modèles de présence semblent produire des résultats "modérément élevés" à "élevés" pour ce qui est d'améliorer les activités du FIDA dans les quatre dimensions.

Figure 1: Notation des quatre dimensions pour les différents types de présence sur le terrain



21. Dans les pays du PPPT, les meilleurs résultats ont, semble-t-il, été obtenus dans les activités d'appui à l'exécution. Ceux obtenus en gestion du savoir n'ont pas été aussi bons, mais cela a pu s'expliquer (jusqu'à récemment) par l'absence, au FIDA, de stratégie globale de gestion du savoir. En ce qui concerne la concertation et la coordination des donateurs, les résultats sont supérieurs à la moyenne du PPPT dans des pays tels que le Mozambique, le Nicaragua, la République-Unie de Tanzanie et l'Ouganda, qui mettent l'accent sur des programmes sectoriels touchant l'agriculture ou le développement rural. On peut en dire de même de la création de partenariats.
22. Le détachement de CPP se révèle être le modèle le plus efficace de présence du FIDA sur le terrain, mais il faut souligner que les résultats se fondent sur un échantillon limité de deux pays où le FIDA a actuellement détaché des CPP. Entre le détachement de CPP, le PPPT et les intermédiaires, la principale différence de performance s'observe dans la gestion du savoir.
23. Les pays satellites couverts par le PPPT ont donné globalement les mêmes résultats pour l'appui à l'exécution, mais une efficacité moindre pour la concertation, la création de partenariats et la gestion du savoir. Cela s'explique en grande partie

par le fait que le PPPT et, par conséquent, les pays satellites ont davantage accordé la priorité à l'appui à l'exécution qu'aux trois autres dimensions. Cela illustre également les difficultés qui se présentent lorsqu'on met en œuvre des activités de concertation hors du pays d'affectation.

24. La plupart des intermédiaires ne couvrent qu'une ou deux des quatre dimensions du PPPT. Le choix dépend largement des priorités opérationnelles. La présence indirecte sur le terrain est efficace surtout pour appuyer la concertation et la coordination des donateurs, moins pour appuyer l'exécution. L'un des problèmes tient au fait que certains intermédiaires sont recrutés dans le cadre de contrats de durée limitée (contrats-cadres, par exemple). Cela peut entraîner des conflits d'intérêts lorsque les intermédiaires étudient les possibilités d'emploi auprès des institutions qui participent aux opérations du FIDA.

III. Étude de référence

25. L'évaluation du PPPT a comporté la réalisation d'une étude de référence dont le principal objectif était de faire appréhender les approches et les expériences d'autres organisations en matière de présence sur le terrain. L'une des principales raisons du lancement de cette étude de référence était la durée relativement restreinte, à l'époque, de l'application du PPPT, ce qui n'était pas de nature à faciliter l'appréciation des résultats obtenus dans le cadre de ce programme pilote. C'est pourquoi, afin de limiter les risques qui auraient été liés à la conduite d'une évaluation du PPPT uniquement fondée sur les résultats, OE a complété l'analyse par les conclusions et recommandations figurant dans l'étude de référence.
26. Les cinq organisations retenues pour cette étude sont Action-Aid, la Banque asiatique de développement (BASD), la FAO, l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) et la Direction du développement et de la coopération Suisse (DDC). Leur choix a été déterminé par un certain nombre de critères, par exemple: i) la disponibilité d'évaluations ou d'analyses réalisées par l'organisation concernée au sujet de son dispositif de présence sur le terrain; et ii) le désir d'inclure une organisation financière internationale, une organisation non gouvernementale, un organisme des Nations Unies, une agence d'aide bilatérale et un organisme international de recherche, afin de savoir comment chacun avait abordé la problématique de la présence sur le terrain. Tout en examinant attentivement les expériences recueillies par ces cinq organisations, l'étude de référence s'est également intéressée, mais à un degré moindre, aux expériences clés que la présence sur le terrain avait apportées à d'autres organismes de développement (tels que le Ministère du développement international du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord [DFID], l'Agence allemande de coopération technique [GTZ], l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture [UNESCO], le PNUD, l'Agence des États-Unis pour le développement international [USAID] et le PAM).
27. L'étude de référence a donné lieu à un certain nombre de constatations éclairantes. Première de ces constatations: les cinq organisations étudiées ont toutes jugé la présence sur le terrain essentielle pour améliorer leur propre efficacité en matière de développement. Elles ont fait ressortir l'importance cruciale d'une délégation de pouvoirs appropriée aux bureaux de pays. Le coût n'était que l'un des critères qu'elles avaient pris en compte pour décider de s'engager sur la voie de la décentralisation. L'étude a également révélé que chaque organisation appliquait des solutions différentes, en matière de présence sur le terrain, afin de s'adapter à des contextes différents, avec notamment la mise en place de bureaux régionaux et sous-régionaux dont l'activité venait compléter celle des bureaux de pays. Enfin, il ressortait de l'étude que tout détachement de personnel, sous une forme ou sous une autre, aurait des conséquences sur le fonctionnement général du siège de l'institution et qu'il faudrait soigneusement tenir compte des processus de réforme institutionnelle en cours dans toute forme d'organisation décentralisée.

IV. Conclusions

28. Globalement, l'évaluation conclut que le modèle de présence sur le terrain testé par le PPPT a donné des résultats positifs. Il en va de même pour la présence indirecte et la formule de détachement de CPP, encore que la taille de l'échantillon soit réduite. L'étude de référence confirme que les autres organismes de développement considèrent qu'une présence permanente sur le terrain est primordiale pour leur efficacité. Mais il faut investir des ressources importantes pour que la présence sur le terrain soit efficace. Au total, la question fondamentale pour le FIDA n'est pas celle du bien-fondé d'une présence sur le terrain, mais plutôt celle de la forme de présence dans les pays qui convient le mieux au Fonds et aux pays où il se fait représenter.
29. L'efficacité globale du FIDA mesurée en fonction des quatre critères retenus – appui à l'exécution, concertation, création de partenariats et gestion du savoir – a été plus grande dans les pays où existe une présence sur le terrain que dans ceux où il n'y en a pas. Le PPPT a assuré à l'action du FIDA plus de retentissement et d'efficacité et permis de lui donner suite d'une façon plus efficace et plus systématique. Cela a eu des effets positifs sur la qualité des programmes de pays et des projets. Les résultats auraient été meilleurs si les imperfections de la conception et de l'exécution du programme pilote avaient été reconnues et corrigées plus tôt, particulièrement sur les plans du financement, de la délégation de pouvoirs, des dispositions juridiques et de l'organisation de la logistique et de la formation.
30. Le PPPT avait une conception ambitieuse et a été sous-financé. Cela peut être lié à la nécessité de trouver un compromis propre à faire accepter l'initiative par les membres du Conseil d'administration, dont plusieurs étaient résolument favorables à une présence du FIDA sur le terrain, alors que d'autres ne l'étaient pas.
31. On peut estimer, sur la base d'un échantillon limité, que le détachement de CPP bénéficiant d'une pleine délégation de pouvoirs pour faire avancer la poursuite des objectifs du FIDA au niveau des pays considérés se révèle une solution extrêmement efficace. Dans le cadre de l'évaluation, une première tentative a été faite pour calculer le coût du détachement de CPP, d'où il ressortait que l'établissement de ce type de présence du FIDA dans les pays (ou de tout autre type de présence, moins efficace) risque fort d'avoir des incidences sur les coûts et qu'il suppose qu'on revoie assez profondément le rôle, l'organigramme et le fonctionnement de l'institution dans son ensemble, et qu'on réfléchisse à ce qui en découle tant pour le personnel détaché que pour le personnel travaillant au siège.
32. L'expérimentation de l'approche du pays satellite a elle aussi donné des résultats positifs, particulièrement en ce qui concerne les activités d'appui à l'exécution. C'est une solution intéressante du point de vue des coûts. Enfin, la formule de la présence indirecte sur le terrain a été efficace lorsqu'elle s'appliquait à un ou deux domaines tels que la concertation et/ou la coordination de l'aide.
33. Tout bien considéré, en dépit des imperfections de la conception et de l'exécution du programme pilote et des difficultés que présente l'évaluation des résultats du PPPT, l'évaluation permet de conclure qu'une présence renforcée sur le terrain contribuerait très sensiblement à l'efficacité de l'action du FIDA en faveur du développement dans les quatre domaines considérés. Cependant, l'approche la plus prometteuse de la décentralisation – approche fondée, il est vrai, sur un échantillon très restreint – (le détachement de CPP) n'a pas été testée dans le cadre du programme pilote. Les autres approches possibles n'ont pas non plus été systématiquement mises à l'épreuve dans des contextes nationaux diversifiés, ni en liaison avec une délégation de pouvoirs appropriée et un appui adéquat en matière de formation et d'orientation. En outre, il n'est pas possible de parvenir à des conclusions sans avoir accès à des données sur les coûts plus complètes que la simple garantie d'une absence d'incidence budgétaire. En fait, les éléments

disponibles (largement confirmés par l'étude de référence) donnent à penser que pour tirer tout le parti de la décentralisation, il pourrait être nécessaire de prévoir des dépenses budgétaires supplémentaires substantielles.

34. Les données qui précèdent et celles qui sont citées au paragraphe 11 (par exemple, les retards au démarrage du programme pilote, l'absence de structure de partage systématique du savoir et le manque de communication sur les principaux indicateurs de performance) conduisent à considérer que le programme pilote n'a pas abouti aux résultats escomptés, car il n'a pas fourni d'indications concluantes sur la forme la plus rentable de présence sur le terrain, alors que de telles indications auraient été nécessaires pour permettre d'énoncer à ce stade une politique du FIDA relative à la présence dans les pays. Néanmoins, l'analyse de l'évaluation révèle qu'il existe suffisamment d'éléments solides pour confirmer la nécessité d'un programme élargi de présence sur le terrain qui permette au FIDA de jouer son rôle spécifique d'une manière utile, efficace et efficiente dans un contexte du développement en rapide mutation.

V. Recommandations

35. Les recommandations issues de l'évaluation du PPPT découlent des principales conclusions qui sont exposées dans la section qui précède, et qui sont fondées sur l'appréciation des résultats et de la performance effectuée dans le cadre de l'évaluation, sur les résultats de l'auto-évaluation de la direction et sur ceux de l'étude de référence. L'évaluation donne ainsi lieu à deux recommandations spécifiques.

Recommandation 1: Lancement d'un programme élargi de présence sur le terrain

36. Aucune indication probante ne s'étant dégagée du PPPT sur la forme la plus efficace de présence sur le terrain que le FIDA pourrait adopter à l'avenir, l'évaluation conclut qu'il est prématuré de proposer à ce stade d'intégrer l'initiative dans les autres opérations du Fonds. Il est donc recommandé de transformer le PPPT en un nouveau programme qui serait dénommé programme de présence du FIDA dans les pays (PPP)¹¹ et qui viserait à conforter tout ce qui mène à conclure que des résultats positifs se font jour, ainsi qu'à déterminer la forme la plus rentable de présence dans les pays que le FIDA pourrait adopter à l'avenir afin d'améliorer son efficacité générale en matière de développement. Deux pistes distinctes seraient suivies dans le cadre du PPP:
- a) poursuivre la mise en œuvre des initiatives de pays existantes; et
 - b) élargir le programme de manière à permettre l'expérimentation systématique de modèles différents de présence dans les pays.
37. S'agissant de la première piste, il est recommandé de poursuivre, dans le cadre du PPP, toutes les initiatives de pays qui ont été entreprises au titre du PPPT et qui sont arrivées au terme de leurs trois années prévues de mise en œuvre avant la fin de 2007 ou à ce moment.
38. Parallèlement, il est recommandé que le PPP ait une ampleur qui permette de conduire des expériences qui n'avaient pas été effectuées dans le cadre du PPPT, en ce qui concerne par exemple le détachement de CPP et la création de bureaux sous-régionaux. Plus précisément, il est proposé que le PPPT soit élargi à un nombre adéquat de pays supplémentaires, dans toutes les régions où opère le FIDA, et que, à ce titre, deux ou trois nouveaux bureaux sous-régionaux soient créés dans des régions différentes. L'élargissement devrait en outre comporter le

¹¹ Il est proposé de remplacer l'expression "sur le terrain" par "dans les pays", car le terme terrain est généralement associé aux zones géographiques où sont réalisés les projets financés par le FIDA. Cela ne devrait pas exclure pour autant la possibilité pour le FIDA d'établir sa présence dans un pays en dehors de la capitale, si la solution est jugée appropriée dans tel ou tel cas.

détachement d'une dizaine de CPP ayant une expérience adéquate à propos des pays déjà couverts par le PPPT comme des pays supplémentaires, en particulier ceux où se déroulent un grand nombre d'opérations. Une attention particulière sera accordée, lors de cet élargissement, à l'engagement du FIDA dans les processus en cours de réforme des Nations Unies, en particulier l'initiative pilote Unité d'action des Nations Unies au niveau des pays.

39. Pour tous les pays visés par le PPP, il importe de réévaluer les allocations budgétaires prévues à leur intention, afin de veiller à ce que l'initiative pilote propre à chaque pays puisse bénéficier du niveau de financement requis pour atteindre les objectifs souhaités dans le pays considéré. Il importe d'utiliser comme il convient le système comptable du FIDA afin d'assurer un suivi précis des dépenses liées au PPP, tout comme il importe d'établir une plate-forme permettant une mise en commun des données d'expérience entre les CPP et les représentants sur le terrain dans les pays concernés. Tous les bureaux de pays devraient avoir pleinement accès au SGPP et au SPD.
40. En outre, il sera impératif que toutes les mesures voulues de suivi et d'évaluation, ainsi que de compte rendu en général, soient mises en place afin de garantir des possibilités d'évaluation effective de la phase d'élargissement (celle du PPP) et d'éviter les imperfections de la première phase (celle du PPPT). Il est essentiel de recueillir des données de départ dans tous les pays couverts par le PPP, faute de quoi il serait difficile de procéder à l'évaluation du PPP en temps voulu, comme on a pu le voir dans le cas de l'évaluation du PPPT.
41. Le dossier de la présence dans les pays, réclame un engagement résolu de la part de la direction, qui devrait par exemple veiller à ce que des pouvoirs adéquats soient délégués aux représentants du FIDA sur le terrain et à ce que des systèmes appropriés soient mis en place pour former, orienter, guider et superviser le personnel détaché. Il faudrait que les pouvoirs à déléguer, à partir du siège, aux représentants sur le terrain soient clairement définis et que la répartition des responsabilités entre le personnel de terrain et le personnel du siège soit revue de manière à limiter le plus possible les doubles emplois et à favoriser une plus grande responsabilisation. Lorsque des représentants sur le terrain titulaires d'un contrat de consultant se sont acquittés de leur tâche avec compétence, le FIDA devrait mettre au point des instruments juridiques spécifiques permettant de les engager avec le statut de personnel local.
42. Un comité interdépartemental devrait être constitué afin de faciliter, au sein de l'institution, l'apprentissage et le débat sur les questions transversales que fera apparaître le PPP. Le FIDA devrait en outre envisager de prendre l'initiative pour que soit formé, avec les autres institutions des Nations Unies ayant leur siège à Rome, un comité sur les questions de présence dans les pays, au sein duquel les données d'expérience et les bonnes pratiques pourraient être échangées.

Recommandation 2: Élaboration après 2010 d'une politique du FIDA relative à la présence dans les pays

43. L'évaluation conclut qu'il serait prématuré pour le FIDA de chercher à formuler sa politique relative à la présence dans les pays, compte tenu en particulier de la durée limitée de l'expérience et de la diversité trop restreinte des modèles testés dans le cadre du PPPT. Il est néanmoins particulièrement important que le FIDA élabore une telle politique, si l'on considère, d'une part, qu'il a été constitué dans une optique centralisatrice et, d'autre part, que l'établissement d'une présence dans ses pays représenterait un changement fondamental dans sa structure globale et dans ses opérations.
44. Il est donc recommandé qu'une auto-évaluation du PPP (englobant le PPPT) soit menée par la direction du FIDA en 2010. À partir de là serait élaborée une politique d'ensemble du FIDA relative à la présence dans les pays, qui serait soumise à l'approbation du Conseil d'administration après évaluation finale en 2010. Des

éléments clés de cette politique se dessineront peu à peu, en fonction de l'indispensable expérience qu'apportera la mise en pratique de formules différentes de présence dans les pays dans le cadre du PPP.

Partie B – Accord conclusif

I. Introduction

1. En 2006-2007, le Bureau de l'évaluation (OE) du FIDA a procédé au niveau de l'institution, comme le Conseil d'administration l'en avait prié en décembre 2003, à une évaluation du Programme pilote relatif à la présence sur le terrain (PPPT). Le projet final de rapport d'évaluation du PPPT a été examiné à Rome les 11 et 12 juin 2007 lors d'un atelier des parties prenantes – personnel assurant la présence du Fonds international de développement agricole (FIDA) sur le terrain, directeurs de projet, représentants des pouvoirs publics, cadres et fonctionnaires du FIDA, membres du Groupe de travail spécial du Conseil d'administration chargé d'examiner la question de la présence sur le terrain, représentants d'organisations internationales, membres de l'équipe d'évaluation et conseillers principaux pour l'évaluation du PPPT, entre autres.
2. Le présent Accord conclusif expose la position du FIDA quant aux principales conclusions et recommandations de l'évaluation, fait des propositions concernant leur application et illustre la volonté qu'a le Fonds de leur donner suite. Il s'appuie sur les résultats de l'évaluation et sur les discussions qui ont eu lieu pendant l'atelier des parties prenantes. La section II de l'Accord reprend les principales conclusions de l'évaluation, tandis que la section III contient les recommandations à appliquer.

II. Principales conclusions de l'évaluation

3. Globalement, l'évaluation conclut que le modèle de présence sur le terrain testé par le PPPT a produit des résultats positifs. On peut, malgré la faible taille de l'échantillon, en dire de même des intermédiaires et du modèle de détachement de chargés de programmes de pays (CPP). L'étude de référence confirme qu'à une large majorité, les autres organismes de développement jugent une présence permanente sur le terrain essentielle à leur efficacité. Certaines investissent dans cette présence d'importants moyens. Pour résumer, l'essentiel, pour le FIDA, n'est pas de justifier sa présence sur le terrain, mais de rechercher la forme de présence la plus rationnelle, pour lui-même et pour les pays qu'il dessert.
4. À l'aune des quatre critères d'appui à l'exécution, de concertation, de création de partenariats et de gestion du savoir, le FIDA a été globalement plus efficace dans les pays où il était présent sur le terrain que dans ceux où il ne l'était pas. Le PPPT a accru sa visibilité et son efficacité et lui a permis d'assurer un suivi plus rigoureux et plus cohérent de ses activités. Il a eu, également, des effets bénéfiques sur la qualité des programmes et projets de pays. On aurait mieux documenté les résultats du programme pilote si l'on avait rapidement décelé et résolu les carences de conception et d'exécution, notamment pour ce qui est du financement, de la délégation d'autorité, des arrangements juridiques, de la logistique et de la formation.
5. Le PPPT, programme ambitieux, a été sous-financé. Cela peut s'expliquer par le compromis qu'il a fallu trouver pour le faire accepter par les membres du Conseil, dont plusieurs approuvaient fermement une présence du FIDA sur le terrain, tandis que d'autres s'y opposaient.
6. On constate, à partir d'un échantillon très limité, que le détachement de CPP jouissant d'une pleine délégation d'autorité pour promouvoir les objectifs du FIDA au niveau des pays est très efficace. Pour commencer, l'évaluation a tenté de déterminer le coût d'un tel détachement, ce qui a révélé que l'instauration de ce type (mais également d'autres types moins efficaces) de présence dans les pays pourrait entraîner, du moins à court terme, un coût pour le FIDA, d'où l'obligation

de repenser radicalement le rôle, l'organisation et le fonctionnement global du Fonds, y compris au niveau du personnel détaché et du personnel du siège.

7. L'expérimentation du concept de pays satellites s'est également révélée globalement positive, en particulier pour ce qui est des activités d'appui à l'exécution. Cette solution présente un intérêt du point de vue du coût. Enfin, la présence indirecte sur le terrain s'est révélée efficace lorsqu'elle se concentre sur un ou deux domaines tels que la concertation ou la coordination de l'aide.
8. L'exécution du PPPT s'est également caractérisée par l'absence de données fiables sur les coûts, l'absence d'une plate-forme de partage systématique du savoir entre les administrateurs du programme et les CPP, et des carences dans la communication sur les indicateurs de performance. En outre, faute de moyens humains et financiers spécifiques, il a fallu exécuter le programme avec les cadres et le personnel existants.
9. Malgré les limites du concept, de son budget et de ses moyens d'exécution, et malgré la difficulté qu'il y a à évaluer les résultats du PPPT, une présence renforcée sur le terrain accroîtrait fortement, sur les quatre plans, l'efficacité de l'action de développement que mène le FIDA. Cependant, la méthode de décentralisation la plus prometteuse – fondée, il est vrai, sur un échantillon très limité (détachement de CPP) – n'a pas été testée dans le cadre du programme pilote, pas plus que n'ont été systématiquement testées les autres solutions, avec une délégation d'autorité, une formation et une orientation appropriées. En outre, on ne peut, en l'absence de données précises sur les coûts, garantir un résultat budgétairement neutre. En fait, les éléments dont on dispose (amplement confirmés par l'enquête de référence) donnent à penser que pour bénéficier pleinement de la décentralisation, il faudrait fortement accroître les dépenses budgétaires.
10. Pour résumer, selon l'évaluation, le programme pilote a fourni suffisamment d'éléments fiables confirmant la nécessité de se doter d'un programme élargi de présence sur le terrain qui permettrait au FIDA de jouer de façon utile, efficace et rationnelle son rôle distinct dans un contexte de développement en mutation rapide.

III. Recommandations approuvées par le FIDA

Recommandation 1. Présence accrue dans les pays

11. Pour accepter les recommandations de l'évaluation, le FIDA a pris en compte les facteurs suivants:
 - a) quinze initiatives mises en œuvre dans le cadre du PPPT ont produit des résultats positifs (par. 3) et ont eu des effets bénéfiques sur la qualité des programmes et projets de pays (par. 4);
 - b) le modèle de détachement de CPP n'a pas été testé dans le cadre du PPPT et les deux détachements entrepris en dehors du PPPT, bien que jugés très efficaces (par. 6), ne permettent pas de tirer des conclusions quant à l'efficacité globale du modèle au niveau de l'institution;
 - c) le coût de la future présence dans les pays devra être assumé par le FIDA dans les limites du ratio de dépenses dont il est convenu (ratio entre le budget administratif et les dépenses inhérentes au mécanisme de financement du développement des programmes, d'une part, et le programme de travail, d'autre part), qui est plafonné à 17,1%¹².

¹² Le programme de travail correspondant comprend des prêts et des dons, mais exclut le MFDP.

12. Compte tenu de ce qui précède, il a été approuvé, s'agissant de la future présence du FIDA sur le terrain, qui sera rebaptisée "présence dans les pays"¹³, les recommandations suivantes:
- a) Poursuivre l'exécution des 15 initiatives mises en œuvre dans le cadre du PPPT, que cette activité sur trois ans ait ou non comme date butoir la fin de 2007; et, sous réserve de l'existence d'un budget, accroître progressivement la présence du FIDA dans un nombre limité de pays prioritaires (en fonction, par exemple, du nombre de projets ou des exigences du programme "Unité d'action des Nations Unies").
 - b) Accroître la présence dans les pays pour expérimenter de façon plus systématique des modèles alternatifs dans de nouveaux pays (en sus de ceux visés par le PPPT), cela dans les cinq régions du FIDA. Cela permettrait au Fonds d'atteindre l'objectif premier du PPPT en pilotant divers concepts de présence dans les pays et en en tirant des enseignements. Cette expansion pourrait passer par l'adoption de deux mesures spécifiques: i) détachement de CPP; et ii) création de bureaux sous-régionaux (sous réserve que soient remplies les conditions énoncées ci-après). Dans ce contexte, on veillerait en particulier à ce que le FIDA participe aux réformes engagées par l'ONU, notamment à l'initiative pilote "Unité d'action des Nations Unies" mise en œuvre au niveau des pays. L'expérimentation serait cependant soumise à un plafonnement des dépenses. Le FIDA étant décidé à ne pas dépasser le ratio convenu, il n'expérimentera pas de nouveaux modèles de présence dans les pays si les coûts risquent de dépasser ce niveau (par. 11 c) ci-dessus).
13. **Détachement de chargés de programmes de pays:** L'évaluation a révélé que les meilleurs résultats ont été obtenus, en moyenne, dans les deux pays où le FIDA a détaché des chargés de programmes de pays. L'expérience de ce modèle, cependant, est trop limitée et ses incidences financières pas assez claires pour qu'on puisse recommander cette approche comme étant la plus rationnelle pour le FIDA. Au cours des deux prochaines années, par conséquent, le FIDA détachera au maximum 12 chargés de programmes de pays¹⁴, dont ceux déjà détachés dans ce cadre. Ces personnes auront l'expérience nécessaire et une ancienneté suffisante dans toutes les régions, y compris dans certains pays du PPPT disposant d'importants portefeuilles. Dans ce contexte, le chargé de programme de pays pourra également se voir confier la responsabilité de pays voisins de son pays de résidence¹⁵. La mise en œuvre d'une telle recommandation serait conforme au descriptif initial du PPPT approuvé par le Conseil en décembre 2003, qui donnait au Fonds, comme modèle de présence dans les pays, la possibilité de détacher des chargés de programmes. Dans toute la mesure possible, le Fonds négociera directement, avec les pays où il entend détacher des chargés de programmes, des accords de siège qui fourniront notamment le cadre juridique de l'instauration officielle, dans le pays, d'une présence du FIDA assortie des immunités et privilèges diplomatiques requis. Enfin et surtout, il devra soigneusement évaluer la logistique et l'infrastructure à mettre en place pour détacher ces personnes, et notamment étudier la possibilité de conclure des accords de siège avec d'autres institutions des Nations Unies et institutions financières internationales. Il est résolu, pour ce faire, à agir avec prudence et de la manière la plus rationnelle possible afin de respecter le ratio de dépenses administratives convenu (par 11 c) ci-dessus)¹⁶.

¹³ Il est proposé de remplacer "sur le terrain" par "dans les pays", le mot "terrain" étant généralement associé aux zones géographiques où les projets financés par le FIDA sont mis en œuvre. Cela ne devrait pas, cependant, interdire au FIDA d'instituer, en cas de nécessité, une présence hors de la capitale du pays.

¹⁴ Cette recommandation figurait également dans l'Évaluation externe indépendante du FIDA, qui invitait le Fonds à détacher environ 30% des chargés de programmes de pays.

¹⁵ Conformément à la pratique établie, les deux chargés de programmes de pays actuellement détachés sont responsables de plusieurs pays de la même région.

¹⁶ Le cadre budgétaire actuel du FIDA ne couvrira probablement pas pleinement, cependant, le coût du détachement des CPP. Pour mettre en œuvre ce modèle, le FIDA étudiera par conséquent la possibilité d'obtenir des fonds supplémentaires.

14. **Création de bureaux sous-régionaux:** L'évaluation du PPPT a conclu que pour rapprocher le FIDA du terrain, le modèle sous-régional semble intéressant et économique, ce que corrobore l'expérience de plusieurs autres organismes de développement. On pourrait évaluer l'efficacité de ce modèle par rapport aux coûts pendant la prochaine phase de présence. Par conséquent, dans le cadre de l'expérimentation du détachement de chargés de programmes de pays et compte tenu de l'expérience globalement positive des pays satellites acquise dans le cadre du PPPT et des conclusions de l'étude de référence, il a été recommandé que le FIDA crée, dans différentes régions, 2 à 3 bureaux sous-régionaux. Le Fonds, cependant, appliquera cette recommandation très prudemment, notant que:
- a) L'opinion positive émise par l'évaluation se fonde uniquement sur l'expérience de comparateurs, qui donne peu d'indications sur la façon dont ces bureaux pourraient s'intégrer au mode opératoire du FIDA. Il pourrait donc falloir, avant d'appliquer cette recommandation, mener des études plus poussées. En outre, l'expérience du concept des pays satellites acquise dans le cadre du PPPT est contrastée.
 - b) Les bureaux sous-régionaux ne formeront pas une nouvelle strate entre le siège du FIDA et les unités de présence dans les pays. Le Fonds, cependant, détachera plusieurs CPP responsables de plusieurs pays ; ces bureaux feront donc office de mini bureaux sous-régionaux.
 - c) Dans l'éventualité où un bureau sous-régional serait jugé viable suite aux études plus poussées mentionnées à l'alinéa a) ci-dessus, ce bureau pourrait être installé dans un pays possédant un vaste portefeuille, en appliquant largement les critères du PPPT. Il couvrirait le pays hôte et plusieurs pays voisins possédant des portefeuilles relativement plus modestes. Pour bien fonctionner, il devrait également recruter un nombre approprié d'agents locaux. Un tel arrangement rapprocherait le chargé de programme des pays concernés et réduirait, notamment, la durée et le coût des voyages.
15. Toutes les activités de présence dans les pays s'accompagneront d'activités telles qu'une supervision directe de façon à tenir compte des besoins ressentis et pour qu'à moyen terme, les bénéfices égalent au moins les coûts. Ce faisant, le FIDA respectera également le ratio de dépenses mentionné au paragraphe 11 c) ci-dessus.
16. Il faudra, pendant la prochaine phase, examiner chaque initiative et prendre systématiquement en compte les carences et enseignements tirés de l'évaluation. Certaines des améliorations requises sont énoncées ci-après, groupées en deux grandes rubriques: i) conception du programme pilote, aspects administratifs et juridiques compris; et ii) exécution du programme.
17. **Conception du programme:**
- a) Globalement, la prochaine phase de présence devrait inclure les quatre dimensions du PPPT (appui à l'exécution, concertation, création de partenariats, gestion du savoir). C'est important non seulement pour mieux combattre la pauvreté rurale, mais aussi pour faire valoir le rôle de promoteur d'innovations que joue le Fonds, rôle dans lequel ces quatre dimensions se complètent. Certaines initiatives pourront, cependant, accorder la priorité à un nombre réduit de dimensions pour s'aligner pleinement sur les besoins des pays et maximiser leur impact.
 - b) Pour rendre la prochaine phase de présence plus efficace pour ce qui est de la poursuite des objectifs de ses programmes de pays, il faudrait que le FIDA recense les domaines dans lesquels ses bureaux pourraient bénéficier d'une délégation accrue et plus claire d'autorité (voir d) ci-après). Pour ce faire, il faudrait mettre en place un mécanisme plus systématique de supervision et de contrôle, ainsi qu'une évaluation de la performance du personnel.

- c) Dans le cadre de son programme, de son budget et du ratio de dépenses qu'il applique (par. 11 c) ci-dessus), le FIDA mettra à la disposition de ses responsables dans les pays des moyens humains et financiers qui leur permettront d'accéder en temps voulu aux services administratifs et logistiques (fonds pour déplacements internes, secrétariat, transports, carburant, etc.) dont ils ont besoin pour travailler. Il faudrait, à cette fin, revoir le budget annuel des initiatives mises en œuvre dans chaque pays.
- d) Sur les plans juridique et administratif, il faut impérativement que tous les responsables du FIDA dans les pays aient des contrats qui leur permettent d'assumer leurs responsabilités le plus efficacement possible. Le Fonds mettra au point les instruments requis, à savoir des contrats à durée déterminée de deux ou trois ans. Les contrats de consultant actuels, qui présentent tous deux un problème du point de vue de l'identité et obligent le personnel qui assure la présence du FIDA dans les pays à interrompre leur activité un mois après 11 mois de service, ne seront pas utilisés pendant la prochaine phase. Des contrats améliorés et plus sûrs limiteront les risques de conflit d'intérêts et motiveront ce personnel, qui sera en outre soumis aux politiques et procédures de gestion de la performance, de perfectionnement et d'incitation financière applicables au FIDA. Ce changement devrait, dans toute la mesure du possible, permettre à la direction de déléguer l'autorité jugée nécessaire par le siège pour que les responsables du FIDA dans les pays puissent assumer leurs fonctions le plus efficacement possible.

18. Exécution du programme pendant la prochaine phase:

- a) Le plan comptable du FIDA et les postes (et procédures) budgétaires seraient révisés de façon à pouvoir documenter, suivre et analyser de façon plus complète les budgets et coûts liés aux activités de présence du FIDA dans les pays. Ce système permettrait au Fonds d'avoir un aperçu de toutes les dépenses et de dresser un tableau plus précis du coût effectif des modèles alternatifs de présence dans les pays en fonction des sources de financement utilisées, y compris celles du budget administratif, les fonds supplémentaires du Mécanisme de financement du développement des programmes (MFDP), etc.
- b) Le FIDA veillerait à ce que les rapports établis par les bureaux de pays, tant pour les pays actuels que pour ceux de la prochaine phase, présentent des résultats pour les indicateurs clés de performance de l'institution. Pour ce faire, il utilisera son système actuel de suivi des résultats. Cela facilitera, dans le temps, l'auto-évaluation des résultats et des bienfaits liés à la présence dans les pays.
- c) Il faudrait mettre au point un mécanisme systématique qui permette aux responsables du FIDA dans les pays et aux chargés de programmes de pays d'échanger des données d'expérience. La direction pourrait, à cette fin, organiser périodiquement des ateliers consacrés à la présence du Fonds dans les pays. Au siège, il faudrait réfléchir, périodiquement, sur les enseignements tirés de la présence du FIDA dans les pays. Il faudrait, enfin, mettre en œuvre un programme approprié de préparation des nouveaux représentants du FIDA et recenser, pour tous les personnels qui assurent la présence du FIDA dans les pays, les possibilités de formation.
- d) L'évaluation a recommandé que le FIDA dirige la création à Rome d'un groupe de travail interinstitutions (FAO, FIDA et PAM) consacré à la présence dans les pays. La FAO et le PAM possédant déjà de vastes réseaux de bureaux de pays, ce groupe pourrait, notamment, faciliter l'échange de données d'expérience et d'enseignements tirés de la création et de l'administration de mécanismes de présence dans les pays et recenser les possibilités de renforcement de la coopération pour ce qui est de la gestion desdits bureaux.

Le groupe pourrait, notamment, assurer une participation appropriée et synergique des institutions de l'ONU basées à Rome au processus de réforme que l'Organisation a engagé au niveau des pays, y compris l'initiative pilote "Unité d'action des Nations Unies". Dans ce contexte, le FIDA a décidé, avant d'appliquer la recommandation, de consulter ses homologues sises à Rome.

- e) Sous la direction du Président adjoint PMD, les directeurs régionaux de division seraient complètement associés aux questions de présence dans les pays, par exemple en ce qui concerne l'approbation des plans de travail et budgets annuels, l'évaluation de la performance du personnel qui assure la présence du FIDA dans les pays, et le suivi de la réalisation des objectifs. Le Fonds créerait également, pour coordonner et superviser l'exécution du programme dans les prochaines années, un comité interdépartemental regroupant PMD, FAD, EAD et OL. Ce comité pourrait inviter, pour avis, des experts d'institutions ayant une expérience de la présence dans les pays.
19. **Questions connexes:** La mise en œuvre de la recommandation ci-dessus aurait, sur l'organisation et le fonctionnement des divisions régionales à Rome, des conséquences dont il faudrait tenir compte. Le FIDA surveillera donc le ratio de personnel affecté au siège et sur le terrain afin d'accroître la productivité globale. Pour ce faire, il appliquera le principe d'efficacité par rapport au coût.
20. Pour tous les pays (y compris les 15 pays initiaux du PPPT), il faut impérativement que pendant la prochaine phase, le FIDA précise à son personnel, puis communique à ses principaux partenaires les rôles et responsabilités complémentaires du chargé de programme de pays, du représentant du FIDA dans le pays et des institutions coopérantes et hôtes. Cela revêt une importance particulière dans l'optique de la mise en œuvre prochaine de la Politique de supervision et d'appui à l'exécution du FIDA. Il faudrait également clarifier les règles d'établissement de rapports, de responsabilité et d'autorité générale applicables au programme de pays.
21. La prochaine phase de présence du FIDA dans les pays va nécessiter des moyens appropriés. Pour pouvoir, par exemple, entreprendre rapidement et correctement toutes les activités prévues, y compris celles liées à la gestion du savoir, il va falloir financer davantage les PPPT en cours. Des fonds supplémentaires vont également être requis pour mobiliser l'appui administratif nécessaire au renforcement du programme. Enfin, l'évaluation a révélé que le détachement de chargés de programmes de pays pourrait avoir des incidences financières. Pour déterminer l'opportunité de ces détachements, le FIDA va donc devoir analyser en détail leur coût, y compris leur incidence en matière d'appui, et évaluer les qualifications et compétences des chargés de programmes actuels.
22. À des fins de référence et d'auto-évaluation, le FIDA rassemblera, à l'issue de la mise en œuvre de mécanismes de présence dans tous les pays de la prochaine phase, et en utilisant son système actuel de suivi des résultats (en particulier le Rapport sur la performance du portefeuille et le nouveau Cadre de mesure des résultats), des données de référence sur les principaux indicateurs. En outre, comme tous les personnels du FIDA, ceux qui assurent une présence dans les pays auront pleinement accès à l'ensemble des bases de données et systèmes d'information du Fonds, y compris le système de suivi du portefeuille de projets et le système prêts et dons¹⁷.

Recommandation 2. Élaboration d'une politique de présence dans les pays

23. L'évaluation a conclu qu'il serait prématuré, pour le FIDA, de formuler sa politique de présence dans les pays compte tenu, en particulier, des limites de l'expérience acquise, qu'il s'agisse de la durée d'exécution ou de la diversité des modèles expérimentés dans le cadre du PPPT.

¹⁷ Ces besoins d'accès à distance seront facilités par l'amélioration de systèmes existants tels que le système de gestion du portefeuille de projets et le système prêts et dons.

24. Compte tenu de ce qui précède et en accord avec l'évaluation, le FIDA a décidé qu'il auto-évaluerait sa présence dans les pays (y compris ceux de la phase pilote) en 2010. À l'issue de cette auto-évaluation et conformément à la pratique d'autres institutions financières internationales, il présentera une politique de présence dans les pays au Conseil d'administration en 2011.

Évaluation du Programme pilote relatif à la présence sur le terrain (PPPT)

Commentaires de Nafis Sadik et de Robert Picciotto, conseillers principaux pour l'évaluation

1. Nous avons, en tant que conseillers principaux, participé à toutes les principales étapes de ce qui s'est révélé être un long et difficile processus d'évaluation. La présente note résume notre opinion commune.

Une tâche complexe

2. L'évaluation a requis un important travail préparatoire sur dossier, de nombreuses visites de terrain et de vastes consultations, car il a fallu surmonter trois grandes difficultés:
 - a) L'absence, au sein de l'organisation, de consensus sur les risques et mérites d'une prise de décision décentralisée.
 - b) Les faiblesses de la conception et de l'exécution du programme pilote.
 - c) Le mandat illusoire du PPPT, qui tentait d'assigner des résultats de projets à des changements infimes et récents opérés en matière de présence sur le terrain.

Changement du cadre d'autorisation

3. La question de la présence sur le terrain ayant suscité une controverse, le Conseil d'administration du FIDA s'est directement penché sur la conception du Programme pilote relatif à la présence sur le terrain (PPPT).
4. Dans la plupart des agences bilatérales et multilatérales d'aide au développement, par contre, cette présence accrue sur le terrain est perçue comme une nécessité et une prérogative évidentes compte tenu des importants changements qu'a connus le cadre d'autorisation de cette activité:
 - a) depuis que les États Membres de l'ONU ont adopté les Objectifs du millénaire pour le développement, la responsabilité de la réduction de la pauvreté incombe aux pays en développement;
 - b) les programmes d'aide doivent être explicitement liés aux programmes nationaux de réduction de la pauvreté élaborés et mis en œuvre par les pays en développement en consultation avec le secteur privé et la société civile;
 - c) les donateurs se sont engagés à renforcer la coordination, l'harmonisation et l'alignement de leurs activités au niveau des pays (Déclaration de Paris);
 - d) le système des Nations Unies met actuellement en œuvre une réforme qui vise à introduire une cohérence au niveau des pays.
5. Le débat d'orientation qui a abouti à la mise en œuvre du PPPT s'explique par deux visions opposées de l'organisation. Pour certains, le FIDA est un fonds mondial spécialisé, axé sur des projets, de taille relativement modeste (comparé aux institutions financières internationales) et dont les maigres moyens financiers et humains doivent être gérés avec prudence et souplesse dans les pays. Pour d'autres, il devrait, avec souplesse, aspirer à expérimenter de nouvelles méthodes de développement agricole et rural, de préférence sur le terrain car on ne peut transposer à grande échelle et intégrer l'innovation qu'en gérant le savoir, en se concertant et en collaborant dans le cadre de programmes mis en œuvre sous l'impulsion des pays.

6. Ces différentes conceptions du type d'organisation qui permettrait le mieux de réduire la pauvreté rurale sont à l'origine de la décision prise de lancer le PPPT et de commander une évaluation indépendante de ses activités. L'évaluation avait donc pour objet de déterminer de façon empirique la mesure dans laquelle une présence accrue sur le terrain contribuerait à l'efficacité du développement en facilitant l'appui à l'exécution, la concertation, la mise en place de partenariats et la gestion du savoir.

Difficultés méthodologiques

7. S'il avait été correctement conçu et exécuté, le PPPT aurait été facile à évaluer. Malheureusement, il n'était pas facilement "évaluable":
- a) Il n'a pas testé tous les modèles valables de présence sur le terrain et a, en particulier, négligé d'expérimenter le plus prometteur (le détachement de chargés de programmes de pays).
 - b) Il n'a pas systématiquement rassemblé des données de référence, de suivi ou d'auto-évaluation.
 - c) Il n'a pas fourni d'estimations fiables des économies et des surcoûts à prévoir.
 - d) Manquant de moyens, il n'a pas permis, comme cadre d'apprentissage, d'affiner les modalités d'exécution et de diffuser les enseignements tirés.
8. Ces faiblesses ont posé, pour l'évaluation, d'importants problèmes de méthode. Dans un premier temps, l'équipe d'évaluation a tenté d'établir un lien entre la présence accrue sur le terrain et les "résultats" de projets, ce qui était l'un des principaux objectifs du PPPT. Elle s'est surtout employée, dans les pays, à comparer les indicateurs de portefeuille et autres avec et sans présence sur le terrain. Ces résultats, cependant, appellent des réserves car l'un des principaux critères adoptés par le Conseil pour le choix des pays du PPPT ("environnement propice au niveau du gouvernement et d'autres partenaires du développement") a créé un biais d'échantillonnage.
9. Ainsi, il a été déterminé que seule une authentique triangulation de méthodes combinant observations qualitatives et quantitatives produirait des résultats exploitables. L'équipe d'évaluation a donc complété, sollicitant l'avis de partenaires informés, son analyse des résultats obtenus dans les pays *avec et sans* présence sur le terrain par une analyse de ceux obtenus *avant et après* l'instauration de cette présence. Elle a aussi systématiquement recueilli des données d'études sur dossier et l'avis d'intervenants sur les avantages qu'offrirait, tant au sein du FIDA qu'au niveau des pays, une présence réelle ou potentielle sur le terrain. Enfin, elle a étudié de façon complète, à des fins de référence, pour ce qui est de la présence dans les pays et de la décentralisation des activités, les méthodes utilisées et les enseignements tirés par ces organisations.
10. Bien qu'essentiellement qualitative, la collecte de données a produit, par sa teneur, sa portée et son volume, des résultats remarquables. L'évaluation a pleinement tenu compte des rapports de suivi, d'auto-évaluation et d'audit interne. Elle est allée au-delà des expériences limitées du PPPT pour analyser divers modèles de présence indirecte sur le terrain et deux modèles de détachement de CPP antérieurs au PPPT et jugés très satisfaisants par des évaluations indépendantes précédentes. Des visites ont été effectuées dans 25 des 35 pays de l'échantillon; dans certains de ces pays, le FIDA pratiquait une forme de présence sur le terrain, dans d'autres pas. L'équipe d'évaluation a réalisé un premier travail sur les dépenses budgétaires. Sur cette base, la direction doit maintenant analyser de façon plus approfondie l'ensemble des dépenses liées à la présence du FIDA dans les pays. Globalement, les problèmes méthodologiques qu'a posés cette mission d'évaluation inhabituelle ont été traités avec soin, en accordant une attention appropriée aux nuances et aux détails.

Jugements d'évaluation

11. Pour exhaustives et rigoureuses qu'elles aient été, ni l'analyse "avec/sans", qui souffre d'un biais de sélection inhérent à la conception du PPPT, ni les enquêtes d'opinion et les enquêtes "avant/après", inévitablement affectées par l'effet Hawthorne (influence des observations sur le comportement des participants), ni, non plus, les enquêtes de référence sur des organisations dotées de structures et de mandats différents n'auraient pu, en soi, être considérées comme définitives.
12. Ce sont la remarquable convergence des résultats et l'approbation massive des conclusions du rapport par les intervenants qui justifient l'importante conclusion à laquelle l'évaluation parvient finalement: *"À l'aune des quatre critères d'appui à l'exécution, de concertation, de création de partenariats et de gestion du savoir, le FIDA a été globalement plus efficace dans les pays où il était présent sur le terrain que dans ceux où il ne l'était pas"*.

Conclusions

13. Globalement, nous estimons que l'équipe d'évaluation a émis des jugements sensés et utiles. Ses conclusions et recommandations reflètent correctement les faits. Elle a rassemblé suffisamment d'informations pour qu'un consensus puisse se former autour de la prochaine phase de l'initiative de présence sur le terrain.
14. Alors que de nombreux participants à l'atelier des parties prenantes se sont déclarés opposés à la poursuite de l'expérimentation et favorables à l'adoption d'une nouvelle politique bien avant 2010, nous approuvons la principale conclusion de l'évaluation: il ne serait pas prudent, au stade actuel, d'intégrer le PPPT au programme du FIDA. Il ne serait pas non plus opportun, pour le Conseil d'administration, d'approuver une politique définitive de présence sur le terrain sans mener une expérimentation et des travaux théoriques plus poussés.
15. En particulier, nous estimons:
 - a) que le choix des modalités de présence dans les pays doit se faire au cas par cas et nécessite de consulter pleinement les pays hôtes.
 - b) qu'on ne profitera pleinement de la présence sur le terrain qu'en combinant les accords de siège à des alliances stratégiques (programmes pilotes des Nations Unies et programmes de prêt des IFI) qui créent des synergies positives en transposant à grande échelle les innovations que finance le FIDA.
 - c) que la présence sur le terrain ne sera efficace que si elle s'accompagne d'un programme complet d'appui administratif (préparation, formation, aide à la réinstallation, modernisation de l'informatique et arrangements contractuels).
 - d) qu'on n'obtiendra un bon résultat par rapport au budget qu'en compensant l'important investissement probablement requis pour accroître la présence sur le terrain en réduisant les dépenses administratives du siège et les dépenses de voyage par une délégation d'autorité.

Nafis Sadik
(ancienne Directrice exécutive du FNUAP)

Robert Picciotto
(ancien Directeur général du
Groupe d'évaluation indépendant,
Banque mondiale)

13 juin 2007

Tableau 1: Vue d'ensemble du PPPT

Région	Pays	Type de pays	IPPT: nombre de dimensions; si supérieur aux 4 standard, note de bas de tableau	Poids égal des 4 dimensions ?	Date de présentation des IPPT	Date d'entrée en fonctions du représentant	Durée (en mois) d'établissement d'une présence	Institution hôte (sinon, location de bureau ?)	Assistant*	Voiture	Qualifications professionnelles des représentants	Budget total en fonction de l'IPPT
PA	Gambie	S	3; pas de GS; partenariat limité (donateurs internationaux et bilatéraux)	N	Déc. 03	Oct. 05	22	PNUD	O	N	Directeur de projet	225 000 USD pour Sénégal et Gambie
PA	Sénégal	P	3; pas de GS; partenariat limité (donateurs internationaux et bilatéraux)	N	Déc. 03	Oct. 05	22	PNUD	O	N	DP	225 000 USD pour Sénégal et Gambie
PA	R.D du Congo.	P	3; pas de GS; réactivation du portefeuille; mise en œuvre d'une stratégie dans les situations d'après-conflit	N	Déc. 03	Nov. 05	23	PNUD	O	N	Gouv	225 000 USD pour R.D. du Congo et Congo
PA	Congo Brazzaville	S	3; pas de GS; réactivation du portefeuille; mise en œuvre d'une stratégie dans les situations d'après-conflit	N	Déc. 03	Nov. 05	23	PNUD	O	N	Gouv	225 000 USD pour R.D. du Congo et Congo
PA	Nigéria	P	4; partenariat axé sur IAT et CEDEAO CAP	N	Sept. 04	Déc. 05	15	PNUD	O	N	Gouv	240 000 USD
PF	Éthiopie	P	4; accent sur la coordination avec les partenaires	N	Déc. 04	Sept. 5	9	PNUD	O	O	Gouv	250 000 USD
PF	Ouganda	P	4; détails plus ambitieux	Similaire	Avril 04	Mai 06	25	PNUD	O	N	cons & bilat	240 523 USD
PF	Tanzanie (initialement avec le Malawi)	P	4; détails plus ambitieux	Similaire	Déc. 03	Févr. 04	2	FAO	O	?	Doct. agric	269 899 USD
PI	Inde	P	4; avec détails	Similaire	Déc. 03	2001	0	PAM	O	?	Directeur de projet	210 600 USD
PI	Viet Nam	P	2; pas de partenariat et de GS	N	Sept. 04	Avril 05	7	Privée	O		ONG & bilat	225 000 USD
PI	Chine (initialement avec la R. P. de Corée)	P	4; moins d'accent sur la concertation	Similaire	Déc. 03	Févr. 05	14	PAM	N	N	UNOPS	262 000 USD pour Chine et Mongolie
PI	Mongolie	S	4; moins d'accent sur la concertation	Similaire	Déc. 03	Févr. 05	14	PAM	N	N	UNOPS	262 000 USD pour Chine et Mongolie
PL	Bolivie	P	2; pas de concertation et de GS; amélioration liaison projets/siège	N	Avril 04	Oct. 04	6	GTZ	N	N	Personnel de projet FIDA	210 000 USD
PL	Haïti	P	4	Similaire	Déc. 04	Janv.05	1	Privée	N	N	Directeur de projet	212 000 USD
PL	Nicaragua (initialement avec le Honduras)	P	2; accent sur l'appui à l'exécution et dév. partenariats, y compris au niveau régional	N	Déc. 03	Févr. 04	2	PNUD	N	N	Directeur de projet	231 000 USD
PN	Égypte	P	4	O	Déc. 04	Janv.06	13	PNUD	O	N	Agronome	240 000 USD
PN	Soudan	P	4; accent sur amélioration des institutions	N	Déc. 03	Oct. 05	22	PNUD	O	N	Doct. agric	252 000 USD
PN	Yémen	P	3; attention minime à l'appui à l'exécution	N	Déc. 03	Juin 06	30	PNUD	N	N	Agronome	240 000 USD

Gras: pays du PPPT

Italique: présence indirecte

Normal: pays comparateurs

Souligné: pas de visite de terrain, produit final: étude sur dossier de pays

S = pays satellite

P = pays PPPT

I = présence indirecte

CPP = détachement de CPP

* Les assistants remplissent des fonctions administratives et, parfois, professionnelles.

Tableau 2: Analyse du PPPT (1^{ère} partie)

Région	Pays	Type de pays	Nombre de prêts actifs (12/2006, de l'approbation CA à la clôture)		Valeur du portefeuille actif (millions de USD) (12/2006)	Perspectives de prêt 2007-2009 (millions de USD)	Date du dernier COSOP	Année de l'EPP	Projets à risque (nombre; 12/2006)	Délai approbation/entrée en vigueur; avant IPPT, présence indirecte et pays C moyens (mois)	Délai approbation/entrée en vigueur; après IPPT et présence indirecte (mois)	Projets supervisés directement; année d'achèvement du projet
PA	Bénin	C	3	33,1	19,2	2005	2005	0	12,3	s/o	2006	
PA	Congo	S	2	20,3	9,2	2001	s/o	0	14,2	s/o	-	
PA	R. D. du Congo	P	2	30,6	28,2	2003	s/o	0	12,8	s/o	-	
PA	Gambie	S	2	13,6	9,4	2003	s/o	0	14,0	s/o	1 pas en vigueur/ 2006	
PA	<u>Mauritanie</u>	<u>C</u>	3	32,9	11,8	2000	s/o	0	10,5	s/o	-	
PA	<u>Nigéria</u>	<u>P</u>	4	95,5	45	2001	s/o	1	s/o	s/o	-	
PA	Sénégal	P	5	55	18,8	2004	2003	2	11,6	s/o	-	
PF	Éthiopie	P	3	72,9	81,5	1999	s/o	0	10,2	s/o	-	
PF	<u>Kenya</u>	<u>C</u>	5	72,5	25,5	2002	s/o	0	3,0	s/o	-	
PF	<u>Madagascar</u>	<u>I</u>	3	40,6	32	2000	s/o	0	11,4	8,7	-	
PF	<u>Mozambique</u>	<u>I</u>	4	70,2	34,8	2004	s/o	0	12,1	20,4	1 pas en vigueur	
PF	Tanzanie	P	5	98,3	48,8	2003	2003	0	10,2	24	2 en cours/ 2015	
PF	Ouganda	P	5	96,9	46	2004	s/o	0	11,7	s/o	2006	
PF	Zambie	C	4	52,5	13,1	2004	s/o	0	11,0	s/o	2007	
PI	<u>Bangladesh</u>	<u>I</u>	5	101,9	51,1	2006	2005	0	8,0	6	2004	
PI	Chine	P	7	185,5	97,5	2005	s/o	1	6,4	5	1 non signé	
PI	Inde	P	8	227,3	97,5	2005	s/o	2	10,9	13	2009/1 non signé	
PI	Mongolie	S	1	14,8	11,6			0	s/o	s/o	-	
PI	<u>Pakistan</u>	<u>I</u>	8	152,6	49,3	2003	s/o	2	12,3	s/o	-	
PI	<u>Philippines</u>	<u>C</u>	3	52	40,4	2006*	s/o	0	8,8	s/o	-	
PI	<u>Sri Lanka</u>	<u>P</u>	5	91,1	25,5	2003	2002	0	s/o	s/o	1 non signé	
PI	Viet Nam	P	3	72	61,7	2003	2001	0	5,7	s/o	-	

Source: FIDA OE

Tableau 2 (suite): Analyse du PPPT (2^{ème} partie)

Région	Pays	Type de pays	Nombre de prêts actifs (12/2006, de l'approbation CA à la clôture)	Valeur du portefeuille actif (millions de USD) (12/2006)	Perspectives de prêt 2007-2009 (millions de USD)	Date du dernier COSOP	Année de l'EPP	Projets à risque (nombre; 12/2006)	Délai approbation/entrée en vigueur; avant IPPT, présence indirecte et pays C moyens (mois)	Délai approbation/entrée en vigueur; après IPPT et présence indirecte (mois)	Projets supervisés directement; année d'achèvement du projet
PL	Bolivie	P	3	27,4	19,1	1998	2005	0	17,4	s/o	-
PL	Guatemala	C	4	77	19,3	2003	s/o	0	18,3	s/o	-
PL	Haïti	P	3	50	9,8	1999	s/o	2	9,5	s/o	-
PL	<u>Mexique</u>	<u>C</u>	3	65	41	1999	2006	0	15,0	s/o	-
PL	Nicaragua	P	2	28,2	15,5	2005	s/o	1	17,3	s/o	-
PL	<i>Panama</i>	<i>CPP</i>	2	37,2	4,8	2000	s/o	1	12,3	s/o	-
PL	<i>Pérou</i>	<i>CPP</i>	2	34,9	28,8	2002	s/o	0	18,9	s/o	2007
PN	Égypte	P	3	59,6	30,1	2006	2005	0	14,0	s/o	1 non signé
PN	<u>Jordanie</u>	<u>C</u>	1	11,8	7,7	2000	s/o	0	8,5	s/o	-
PN	Soudan	P	5	103,7	25,5	2002	s/o	0	10,2	s/o	1 non signé/ 2008
PN	<i>Syrie</i>	<i>I</i>	2	37,7	20,3	2000	2001	0	7,8	11,1	-
PN	Tunisie	C	3	50,2	12,7	1998	2003	0	8,3	s/o	-
PN	Yémen	P	4	50	13,5	2000	s/o	2	14,0	s/o	-

Gras: pays du PPPT

Italique: présence indirecte

Normal: pays comparateurs

Souligné: pas de visite de terrain, produit final: étude sur dossier de pays

S = pays satellite

P = pays PPPT

I = présence indirecte

CPP = détachement de CPP

* = draft

Source: IFAD OE

Tableau 3: Budget initial du PPPT

Division	Pays	Budget communiqué au CA (document CA correspondant)				Mémorandum d'accord (note 1)				
		Année 1 (milliers de USD)	Année 2 (milliers de USD)	Année 3 (milliers de USD)	Total (milliers de USD)	Institution partenaire	Date de signature	Entrée en vigueur	Montant (milliers de USD)	Avance (milliers de USD)
PA	R.D. du Congo/ Congo	75	75	75	225	PNUD	01/07/2005	Janv. 06	240 p.t.	120
	Sénégal	75	75	75	225	PNUD	01/07/2005	Oct. 05	240 p.t.	120
	Nigéria	77	80	83	240	PNUD	05/07/2005	Déc. 05	240 p.t.	72
	TOTAL	227	230	233	690					
PF	Éthiopie	110	70	70	250	PNUD	12/04/2005	Sept. 05	250 p.t.	75
	Tanzanie	88	90	91,9	269,9	FAO	Aucun MA	Févr. 04	80 p.a.	s/o
	Ouganda	85,4	76,5	78,7	240,6	PNUD	01/07/2005	Avril 06	240 p.t.	72
	TOTAL	283,4	236,5	240,6	760,5					
PI	Chine/ Mongolie	94	84	84	262	PAM	16/03/2006	Déc. 05	103 p.a.	75,8
	Inde	70,2	70,2	70,2	210,6	PAM	01/06/2004	Juin 04	70 p.a.	s/o
	Viet Nam	78	73,5	73,5	225	PNUD	s/o	Avril 05	(Note 2)	s/o
	TOTAL	242,2	227,7	227,7	697,6					
PL	Bolivie	70	70	70	210	Aucun MA. Tous arrangements basés sur des consultations directes		Oct. 04	N/a	s/o
	Haïti	72	70	70	212			Janv. 05	N/a	s/o
	Honduras/ Nicaragua	78,5	76,5	76,5	231,5			Févr. 04	N/a	s/o
	TOTAL	220,5	216,5	216,5	653,5					
PN	Égypte	106,3	65,8	65,8	237,9	PNUD	11/11/2005	Déc. 05	239,9 p.t.	72
	Soudan	84	83,9	84,1	252	PNUD	19/12/2005	Déc. 05	251,9 p.t.	75,6
	Yémen	78,6	79,5	81,9	240	PNUD	17/02/2007	Juin 06	118 p.a.	0
	TOTAL	268,9	229,2	231,8	729,9					
TOTAL	(Note 3)	1 242,0	1 139,9	1 149,6	3 531,5					

Source: Bureau de l'audit interne

Légendes:

p.a. = MA fondé sur les dépenses annuelles.

p.t. = MA rédigé de façon à ne pas dépasser la limite monétaire (normalement 240 000 USD). Si, cependant, cette limite est dépassée en moins de 3 ans, le contrat ne précise pas ce qui se passera. Comme rien n'indique que le FIDA contrôle la façon dont le PNUD dépense les fonds, le premier ne connaît pas le montant annuel des dépenses que le second a effectivement engagées. En outre, aucun état de dépenses n'ayant été reçu du PNUD, le FIDA ne possède aucune information précise sur les dépenses engagées sur le terrain en partenariat avec le PNUD.

Note 1: Le Congo, le Sénégal, la Chine et le Soudan ont conclu des MA dont les montants dépassent les montants annuels approuvés par le CA. En outre, tous les programmes du PNUD se prolongent après 2007 (soit après la fin du programme pilote).

Note 2: Bien que le Viet Nam semble avoir un arrangement avec le PNUD, la présence primaire sur le terrain fait l'objet d'un arrangement direct avec deux consultants.

Note 3: On ne comprend pas pourquoi la somme des budgets approuvés par le CA s'élève à 3,5 millions de USD alors que le plafond approuvé pour le PPPT était de 3 millions. Le montant total des avances versées s'élève à 682 400 USD.

Tableau 4: Dépenses et charges du PPPT

		Dépenses et charges (USD)				Dépenses portées au grand livre (USD)				Notes sur le codage du grand livre
		2004	2005	2006	Total	2004	2005	2006	Total	
PA	Congo	-	12 650	89 600	102 250	-	12 650	89 600	102 250	La dépense du GL reflète l'avance versée
	Sénégal	-	27 380	94 585	121 965	-	26 380	95 585	121 965	La dépense du GL reflète l'avance versée
	Nigéria	-	13 584	88 257	101 841	-	20 550	85 903	106 453	Dépassement de budget en 2005
	Autre	-	-	-	-	1 000	-	-	1 000	Dépenses abusivement classées "régionales"
	TOTAL	-	53 614	272 442	326 056	1 000	59 580	271 088	331 668	
PF	Éthiopie	-	39 976	61 838	101 814	-	47 904	53 907	101 811	
	Tanzanie	-	107 480	18 280	125 760	-	107 480	18 280	125 760	Dépassement de budget en 2005
	Ouganda	-	72 000	(5 348)	66 652	-	72 000	(5 348)	66 652	Dépassement de budget en 2005
	TOTAL	-	219 456	74 770	294 226	-	227 384	66 839	294 223	
PI	Chine	-	17 314	111 959	129 273	-	41 473	67 636	109 109	
	Inde	-	140 000	39 301	179 301	70 000	142 417	35 000	247 417	Dépassement de budget en 2005, par rapport à 2006
	Viet Nam	-	51 836	75 698	127 534	-	49 271	89 520	138 791	
	Autre	-	-	10 099	10 099	-	-	29 727	29 727	
	TOTAL		209 150	237 057	446 207	70 000	233 161	221 883	525 044	60% des dépenses codées "régionales" dans PI
PL	Bolivie	-	72 855	71 482	144 337	25 424	72 855	73 937	172 216	
	Haïti	-	56 835	59 608	116 443	-	56 835	59 487	116 322	
	Honduras/ Nicaragua	-	97 356	58 342	155 698	88 679	96 310	54 050	239 039	
	Autre	-	-	-	-	536	-	-	536	Dépenses abusivement classées "régionales"
	TOTAL	-	227 046	189 432	416 478	114 639	226 000	187 474	528 113	
PN	Égypte	-	85 996	2 733	88 729	-	81 666	2 733	84 399	Dépassement de budget en 2005
	Soudan	-	12 246	75 600	87 846	-	8 898	75 600	84 498	La dépense du GL reflète l'avance versée .
	Yémen	-	5 958	38 062	44 020	-	5 958	30 398	36 356	Dépenses imputées hors MA
	Autre	-	5 016	-	5 016	-	5 016	-	5 016	Dépenses abusivement classées "régionales"
	TOTAL	-	109 216	116 395	225 611	-	101 538	108 731	210 269	
EC		-	119 380	66 855	186 235	-	103 989	12 618	116 607	EC n'a pas utilisé de budget officiel
TOTAL		-	937 862	956 951	1 894 813	185 639	951 652	868 633	2 005 924	

Source: Bureau de l'audit interne

Note: L'analyse ci-dessus fait apparaître, en 2005, pour la Tanzanie, l'Ouganda, la Chine, l'Inde et l'Égypte, d'importants dépassements de budget qui ont été ajustés au 4^{ème} trimestre 2006. Aucun état de dépenses n'a été fourni pour l'Initiative de présence sur le terrain mise en œuvre au Soudan. Enfin, celle mise en œuvre au Yémen n'a pas d'état de dépenses, car elle n'est qu'en phase de démarrage.

Tableau 5: Coût d'une présence indirecte et d'un détachement de CPP

Division	Pays	Nombre d'années	Coût d'une présence indirecte sur le terrain (grand livre)		
			2004	2005	2006
PF	Mozambique	2,5	49 800	57 240	18 486
	Madagascar	3	35 000	19 116	14 875
PI	Pakistan	1,8	-	103 154	44 100
	Bangladesh	2,3	3 446	33 995	27 192
PL	Panama	Voir note 3	83 669	83 669	88 344
	Pérou	Voir note 3	163 899	163 899	163 800
PN	Égypte/Syrie	0,8	-	20 637	13 376
TOTAL		2,3	335 814	481 710	370 173

Source: Bureau de l'audit interne

1. Mozambique – Le budget annuel le plus récent indique des dépenses de 57 000 USD par an. Les dépenses pour 2005 et 2006 sont imputées sur IFA06, tandis que celles de 2004 ont été financées par des fonds supplémentaires (bien que l'ordre d'achat établi en 2006 n'ait jamais été utilisé. La FAO estimant, cependant, qu'il n'existe aucun engagement, il est peu probable que ce montant soit décaissé à court ou moyen terme).
2. Pakistan – Le contrat le plus récent spécifiquement lié à la présence sur le terrain représente 44 000 USD pour sept mois (soit 75 500 USD par an). Il n'est pas possible d'identifier d'autres dépenses administratives qui pourraient exister en sus du montant versé au consultant. Les montants indiqués ci-dessus reflètent les montants totaux versés au consultant en 2005 et 2006. En raison de la façon dont les montants sont décrits dans PeopleSoft, on ne sait pas s'ils se rapportent tous ou non à la présence indirecte sur le terrain. Tous les montants sont imputés sur IFA05 et IFA06.
3. Panama et Pérou – On ne disposait que des états de paie 2005 et 2006 des CPP détachés (tous deux détachés avant 2004). Le montant 2004 a été inclus sur la base des états de paie 2005.
4. Égypte/Syrie – Les montants ci-dessus sont ceux versés à N. Mahaini (consultant), qui assure une présence indirecte du FIDA en Syrie et peut également fournir un appui à l'Égypte. On ne sait pas précisément comment, en Égypte, le PPPT et cette présence indirecte sur le terrain coexistent.
5. Madagascar et le Bangladesh ont été ajoutés à l'étude à la demande du Bureau de l'évaluation.

Tableau 1: Coût estimatif annuel des CPP du siège et détachés sur le terrain

#	Postes de dépense	Personnel du siège					Personnel sur le terrain**									
		Garde P4		Garde P5			Garde P4, échelon 1		Garde P4, échelon 5		Garde P5, échelon 1		Garde P5, échelon 5		Garde P5, échelon 10	
		échelon 1	échelon 5	échelon 1	échelon 5	échelon 10	Lieu d'affectation le moins cher ^a	Lieu d'affectation le plus cher ^b	Lieu d'affectation le moins cher ^a	Lieu d'affectation le plus cher ^b	Lieu d'affectation le moins cher ^a	Lieu d'affectation le plus cher ^b	Lieu d'affectation le moins cher ^a	Lieu d'affectation le plus cher ^b	Lieu d'affectation le moins cher ^a	Lieu d'affectation le plus cher ^b
	Dépenses standard pour tous les administrateurs *															
1)	Traitement de base net	64 691	70 320	77 577	83 412	90 704	64 691	64 691	70 320	70 320	77 577	77 577	83 412	83 412	90 704	90 704
2)	Ajustement de poste	39 896	43 367	47 843	51 441	55 938	12 492	44 539	13 579	48 415	14 980	53 411	16 107	57 429	17 515	62 449
3)	Allocations ordinaires	54 321	56 913	60 225	62 916	66 279	54 321	54 321	56 913	56 913	60 225	60 225	62 916	62 916	66 279	66 279
	Dépenses supplémentaires de terrain ***															
4)	Prime de sujétion						6 480	19 440	6 480	19 440	6 480	19 440	6 480	19 440	6 480	19 440
5)	Prime de mobilité						7 620	7 620	7 620	7 620	7 620	7 620	7 620	7 620	7 620	7 620
6)	Indemnité de non-déménagement						2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500
	TOTAL	158 908	170 601	185 645	197 769	212 922	148 104	193 111	157 413	205 209	169 383	220 774	179 035	233 317	191 099	248 993
	Différence siège/terrain						(10 804)	34 204	(13 188)	34 608	(16 262)	35 129	(18 734)	35 547	(21 823)	36 071

Note: Toutes les dépenses font l'objet de révisions périodiques par l'ONU. Indice (multiplicateur) du coût de la vie à Rome = 61 (mai 2007).

1) Le traitement de base reste le même quelle que soit l'affectation du personnel.

2) L'ajustement de poste a pour but de faire en sorte que quelle que soit l'affectation du personnel de l'ONU, sa rémunération nette ait le même pouvoir d'achat qu'au Siège, à New York.

3) D'autres allocations ordinaires s'appliquent à tous les administrateurs quelle que soit leur affectation (allocation pour frais d'études, cotisations de retraite, assurance, indemnités pour charges de famille, allocation-logement, congé dans les foyers...).

4) La prime de sujétion vise à compenser le personnel pour les conditions de vie difficiles sur le lieu d'affectation.

5) La prime de mobilité vise à encourager le déplacement d'un lieu d'affectation à un autre.

6) L'indemnité de non-déménagement vise à compenser le non-déménagement de biens ménagers.

a) sur la base de l'indice (multiplicateur) du coût de la vie le plus faible de l'ONU = 19,1 (mai 2007)

b) sur la base de l'indice (multiplicateur) du coût de la vie le plus élevé de l'ONU = 68,1 (mai 2007)

*) Tous les coûts se fondent sur les coûts standard de l'ONU en mars 2007. Hormis l'ajustement de poste, les coûts sont estimés à l'aide de la méthode que le FIDA utilise pour calculer ses dépenses de personnel à des fins de budgétisation.

**) Appliqué uniquement aux administrateurs en mission d'un an ou plus sur le lieu d'affectation. Exclut la prime de risque appliquée dans les pays extrêmement difficiles tels que l'Afghanistan, Haïti et la Côte d'Ivoire.

***) Certaines dépenses non récurrentes peuvent s'appliquer à certains lieux d'affectation difficiles et ne sont pas incluses dans le calcul, car elles sont inquantifiables (voyage accéléré de congé dans les foyers, allocation supplémentaire pour frais d'études, remboursement supplémentaire de frais de pension et voyages de visite familiale).

Source: Le régime de mobilité et de sujétion – brochure d'information, ONU (janvier 2007); Le système d'ajustement de poste, ONU (avril 2003); site web de l'ONU sur les traitements, indemnités et prestations (www.un.org/Depts/OHRM/); Consolidated Post Adjustment Circular, CFPI (mars 2007); IFAD 2007 Standard cost for professional and general services staff for budget purposes (intranet FIDA); tableaux des dépenses de personnel FS.

Tableau 2: Estimation des dépenses de personnel non récurrentes liées au détachement d'un CPP (P5/échelon 5) de Rome sur le terrain

#	Postes de dépense	Lieu d'affectation le moins cher ^a	Lieu d'affectation le plus cher ^b
1	Ajustement de poste supplémentaire au taux de Rome les 6 premiers mois *	35 334	0
2	Frais de voyage	12 000	20 000
	Personnel	3 000	5 000
	Membres de la famille (3 personnes)	9 000	15 000
3	Prime d'affectation	17 212	25 584
	Personnel	3 600	9 360
	Membres de la famille (3 personnes)	5 400	4 680
	Somme forfaitaire (1 mois)	8 212	11 544
4	Frais de déménagement et d'expédition (somme forfaitaire)	6 157	8 716
	Personnel	2 774	3 476
	Membres de la famille (3 personnes)	3 383	5 240
	TOTAL	70 703	54 300

Notes:

- 1) Ne s'applique qu'aux lieux d'affectation où l'indice du coût de la vie est inférieur à celui de Rome.
- 2) Dépenses estimatives liées à l'envoi de personnel en Bolivie et au Congo, application faite des règles du FIDA relatives aux voyages (billet d'avion, faux frais au départ et à l'arrivée, visa).
- 3) La prime d'affectation est versée lorsque l'organisation transfère du personnel pour une affectation d'au moins un an. Elle comprend une indemnité journalière de subsistance et une indemnité forfaitaire.
- 4) Les frais de déménagement et d'expédition sont calculés sur la base du montant forfaitaire appliqué au FIDA pour l'expédition retour d'effets personnels (site web du Bureau des ressources humaines).

Source:

CFPI, régime commun des Nations Unies.

Site web de l'ONU sur les traitements, indemnités et prestations

(www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances).

FIDA: Manuel de procédure sur les ressources humaines et sites web sur les traitements, indemnités et prestations.

Tableau 3: Coût annuel estimatif des CPP au siège et sur le terrain suivant différentes fourchettes de coût de la vie

#	Postes de dépense	Siège	Terrain*		
		P5, échelon 1	P5, échelon 1		
		Indice du coût de la vie = 61	Fourchette basse (indice du coût de la vie = 28,9)	Fourchette moyenne (indice du coût de la vie = 41)	Fourchette haute (indice du coût de la vie = 57,6)
	<i>Dépenses standard pour tous les administrateurs</i>				
1)	Traitement de base net	77 577	77 577	77 577	77 577
2)	Ajustement de poste	47 843	22 666	32 157	45 176
3)	Autres prestations standard	60 225	60 225	60 225	60 225
	Dépenses supplémentaires de terrain *				
4)	Prime de sujétion		6 480	11 880	19 440
5)	Prime de mobilité		7 620	7 620	7 620
6)	Indemnité de non-déménagement		2 500	2 500	2 500
	TOTAL	185 645	177 069	191 959	212 539
	<i>Différence siège/terrain</i>		8 576	6 314	26 893

Note: Toutes les dépenses font l'objet de révisions périodiques par l'ONU. Les indices (multiplicateurs) du coût de la vie sont ceux en vigueur en mai 2007.

* Les indices du coût de la vie sont une moyenne des indices de tous les emprunteurs actifs du FIDA, divisés en 3 groupes: fourchette basse (indice du coût de la vie inférieur à 35, 40 pays environ); fourchette moyenne (indice inférieur à 50, 40 pays environ); et fourchette haute (indice supérieur à 50, 10 pays environ).

Source: Le régime de mobilité et de sujétion – brochure d'information, ONU (janvier 2007); le système d'ajustement de poste, ONU (avril 2003); site web de l'ONU sur les traitements, indemnités et prestations (www.un.org/Depts/OHRM/); Consolidated Post Adjustment Circular, CFPI (mars 2007); IFAD 2007 Standard cost for professional and general services staff for budget purposes (intranet FIDA); tableaux des dépenses de personnel FS.

