

Cote du document: EB 2007/92/R.45/Rev.1
Point de l'ordre du jour: 16
Date: 13 décembre 2007
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Ouvrer pour que les
populations rurales pauvres
se libèrent de la pauvreté

Auto-évaluation du mécanisme flexible de financement

Conseil d'administration — Quatre-vingt-douzième session
Rome, 11-13 décembre 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 les responsables du FIDA ci-après:

Theresa Rice

Conseillère en systèmes opérationnels

téléphone: +39 06 5459 2495

courriel: t.rice@ifad.org

Shyam Khadka

Chargé de portefeuille principal

téléphone: +39 06 5459 2388

courriel: s.khadka@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
I. Introduction	1
II. Généralités et objectifs	1
III. Principaux aspects opérationnels du MFF	2
IV. Caractéristiques du portefeuille des projets MFF	2
V. Méthodologie d’évaluation	3
VI. Évaluation de l’efficacité du processus du MFF	4
A. Objectifs du MFF	4
B. Éléments opérationnels	5
VII. Efficience du portefeuille des projets MFF	7
VIII. Conclusions	8
Appendices	
I. Characteristics of the FLM portfolio (Caractéristiques du portefeuille des projets MFF)	1
II. Efficiency of the FLM portfolio (Efficience du portefeuille des projets MFF)	2

Sigles et acronymes

CSD	Cadre pour la soutenabilité de la dette
MFF	Mécanisme flexible de financement
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance
S&E	Suivi et évaluation

Recommandation d'approbation

Le Conseil d'administration est invité à :

- i) entériner la poursuite du financement au titre du Mécanisme flexible de financement (MFF) des 16 projets déjà approuvés dans ce contexte;
- ii) décider qu'aucun nouveau projet ne sera approuvé au titre du MFF; et
- iii) approuver l'intégration dans la conception des projets du FIDA des caractéristiques positives clés du MFF.

Auto-évaluation du mécanisme flexible de financement

I. Introduction

1. Le Conseil d'administration du FIDA a approuvé, en septembre 1998, un nouveau mécanisme de financement des projets du Fonds – le mécanisme flexible de financement (MFF) (document EB 98/64/R.9/Rev.1)¹. Au cours de la période allant de décembre 1998 à décembre 2002, 20 projets à exécuter dans 18 pays ont été approuvés au titre du MFF. Afin de permettre au FIDA de tirer les enseignements de cette expérience, le Conseil d'administration a décidé lors de sa soixante-seizième session, en septembre 2002, que le nombre de projets financés au titre du MFF serait limité aux projets déjà approuvés ou inscrits dans la réserve. Il a également décidé que le Bureau de l'évaluation (OE) procéderait à une évaluation de ces projets en 2004. D'autres décisions sur les projets financés par le MFF seraient prises en fonction des résultats de cette évaluation. En 2005, le Conseil d'administration a entériné une recommandation du Comité de l'évaluation (document EB 2005/85/R.8) visant à ce que le Conseil: i) supprime l'évaluation du MFF du programme de travail d'OE; et ii) demande à la direction du FIDA d'entreprendre une auto-évaluation du MFF et de rendre compte dès que possible au Conseil de ses constatations et conclusions.

II. Généralités et objectifs

2. L'adoption du MFF reposait sur deux éléments largement reconnus, à la fin des années 90, comme conditions préalables essentielles à l'amélioration de l'efficacité et de l'impact des projets de développement au niveau local: i) la décentralisation de la prise de décisions au niveau local, par le biais de processus de renforcement des institutions et d'autonomisation; et ii) l'adoption de processus participatifs appropriés associant toutes les parties prenantes. Il était également reconnu que la fourniture d'un appui adéquat à ces processus dépasse la durée habituelle d'un prêt et exige une autre approche, tant de la conception que de l'exécution. Une telle approche doit considérer que le développement des institutions et la participation des bénéficiaires ne peuvent réussir que si les projets sont perçus comme "un processus continu de conception, d'exécution et d'évaluation qui se renouvelle et évolue sans cesse"².
3. Ce nouvel instrument de financement avait pour objectifs de:
 - i) renforcer la participation des bénéficiaires par un processus continu et évolutif de conception grâce auquel le FIDA pourrait "apprendre par l'action";
 - ii) allonger la période d'exécution, jusqu'à 10 à 12 ans, offrant un cadre temporel plus réaliste afin que les processus de développement des institutions et de renforcement des capacités puissent s'enraciner, et accroître ainsi leurs probabilités de durabilité;
 - iii) accroître la flexibilité dans la conception et l'exécution afin de répondre à l'évolution des besoins et des priorités et de capitaliser les acquis de "l'apprentissage par l'action" ou l'expérience acquise au cours de l'exécution;
 - iv) en l'absence de supervision directe, renforcer la participation et la contribution du personnel du FIDA au cours de l'exécution; et
 - v) améliorer les services fournis par le FIDA à ses États membres, en diversifiant ses instruments financiers.

¹ Il y sera fait référence, dans l'ensemble du présent document, par la formule "le document de base sur le MFF".

² Mécanisme flexible de financement (document EB 98/64/R.9/Rev.1).

III. Principaux aspects opérationnels du MFF

4. Le document de base sur le MFF énumère les aspects opérationnels suivants, qui différencient les projets financés au titre du MFF des projets financés par un prêt classique:
 - i) **Conception du projet.** Comme dans tous les projets financés par le FIDA, le but d'ensemble, les objectifs de développement à long terme et l'impact prévu en matière de développement sont clairement définis dès le début de la conception. Une attention particulière est portée à la conception des outils de programmation et de prise de décisions, aux modalités de gestion, et à l'élaboration de méthodes participatives permettant une prise en compte permanente de l'expérience en cours et de l'évolution des priorités.
 - ii) **Définition des activités par cycles.** Dans les projets financés au titre du MFF, la conception suit un processus cyclique s'étendant sur une longue période d'exécution. À la différence des prêts classiques, les activités, les cibles concrètes et les coûts des activités MFF ne sont précisés que pour le premier cycle. Les cycles suivants sont conçus sur la base des conclusions tirées des examens intercycles et de l'expérience du personnel du projet.
 - iii) **Déclencheurs.** Un ensemble agréé de "déclencheurs" ou étapes essentielles sert à déterminer si un projet peut ou ne peut pas atteindre son but d'ensemble et ses objectifs de développement. Le passage d'un cycle au suivant est conditionné par la réalisation des objectifs, tant concrets que normatifs (déclencheurs). Le déblocage des tranches suivantes des fonds du prêt n'est autorisé que si les conditions préalables sont remplies.
 - iv) **Évaluations communes périodiques.** Une évaluation commune FIDA/institution coopérante/gouvernement est effectuée à la fin de chaque cycle afin de vérifier que les conditions préalables – ou déclencheurs – ont été remplies. Ces évaluations communes ont également un rôle de sauvegarde important à jouer, en garantissant que les ressources sont gérées de manière adéquate dans un contexte de plus grande flexibilité de la conception et du budget.
 - v) **Suivi et évaluation.** Étant donné qu'un système efficace de suivi et évaluation (S&E) au niveau du projet est une condition préalable au passage aux cycles suivants, l'hypothèse retenue est que les systèmes adéquats auront été mis au point à un stade précoce.
 - vi) **Mesures de sauvegarde.** Pour qu'un mécanisme tel que le MFF fonctionne efficacement, des mesures de sauvegarde doivent être prises, parmi lesquelles la définition des déclencheurs mentionnés plus haut et les évaluations périodiques, ainsi que le rôle accru du système de S&E. Par ailleurs, les procédures classiques de programmation et de contrôle (programmes de travail et budgets annuels et audits financiers annuels) demeureront d'application.

IV. Caractéristiques du portefeuille des projets MFF

5. Au cours de la période allant de décembre 1998 à décembre 2002, 20 projets ont été approuvés au titre du MFF dans 18 pays, pour un montant total de prêts de 332,27 millions de USD. Les pays concernés étaient les suivants:
 - i) **Afrique de l'Ouest et du Centre:** Cap-Vert, Guinée, Mali, Niger et Sao Tomé-et-Principe;
 - ii) **Afrique orientale et australe:** Malawi, Rwanda et République-Unie de Tanzanie;
 - iii) **Asie et Pacifique:** Bangladesh, Bhoutan, Inde (deux projets), Indonésie (deux projets) et Népal;
 - iv) **Amérique latine et Caraïbes:** Guatemala, Haïti et Nicaragua; et
 - v) **Proche-Orient et Afrique du Nord:** Liban et Soudan.

6. L'un de ces 20 projets a été annulé avant d'entrer en vigueur (Liban³), un autre a été annulé sans aucun décaissement (Indonésie⁴), et un troisième a été transformé en projet financé par un prêt classique avant l'examen du premier cycle (Bhoutan⁵). La présente évaluation est donc basée sur les 17 projets MFF restants, qui représentent environ 9% des 191 projets du portefeuille en cours⁶. On trouvera à l'appendice I les données et les caractéristiques de base de ces projets.
7. La période d'exécution prévue pour ces 17 projets varie entre 7 et 12 ans. La durée moyenne d'exécution du prêt est légèrement inférieure à 10 ans. En moyenne, les projets MFF sont en vigueur depuis un peu moins de 6 ans (5,8 ans), ce qui correspond à environ 60% de la période d'exécution prévue. La plupart des projets comportent trois cycles de 3 ou 4 ans, quatre projets ne comportant que deux cycles. Pour la majorité des projets, 5 à 10 déclencheurs ont été retenus pour le passage du premier au deuxième cycle. Dans quatre cas, le nombre de déclencheurs est supérieur à 10. Au 30 septembre 2007, l'examen de fin de premier cycle avait été achevé pour la totalité des 17 projets, et la mission d'examen de fin du deuxième cycle avait été conduite pour deux projets (Cap-Vert et Mali).
8. Le deuxième cycle de l'ensemble des projets a été approuvé, à une exception près (celle du programme de développement des services financiers ruraux au Niger). L'évaluation commune a recommandé qu'il soit mis un terme anticipé à ce programme par suite de l'insuffisance des progrès vers la réalisation de ses objectifs de développement, démontrée par le fait que plusieurs indicateurs déclencheurs n'ont pas été atteints.
9. Douze des 17 projets sont supervisés par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), et un projet est supervisé et cofinancé par la Banque mondiale (Nicaragua). Quatre projets sont placés sous la supervision directe du FIDA (Haïti, Indonésie, Mali et Népal). Deux de ces quatre projets avaient été approuvés dans le cadre du Programme de supervision directe du FIDA (au Mali et en Indonésie – le programme de développement intégré participatif en zone non irriguée dans le contexte de l'après-crise [PIDRA]). Les deux autres projets (Haïti et Népal) sont passés sous la supervision directe du FIDA après l'approbation par le Conseil d'administration, en avril 2007, d'une modification des modalités de supervision pour un certain nombre de projets.

V. Méthodologie d'évaluation

10. Cette auto-évaluation a pour objet d'examiner l'efficacité et l'efficience du MFF par rapport à l'instrument standard de prêt du FIDA. Elle ne concerne donc pas la performance des projets, mais seulement celle de l'instrument de prêt⁷. L'évaluation mesure l'**efficacité** du processus du MFF au regard des objectifs du MFF tels qu'ils sont définis dans le document de base (voir paragraphe 3). L'évaluation de l'**efficience** du portefeuille des projets MFF examine les conséquences sur le portefeuille de prêts et la gestion du programme – également suivant la description contenue dans le document de base. Des indicateurs de performance choisis relatifs

³ Le prêt a été annulé parce que les conditions d'entrée en vigueur n'ont pas été remplies dans un délai de 24 mois suivant la signature de l'accord de prêt.

⁴ Après l'approbation par le Conseil d'administration, le Gouvernement a modifié sa politique relative au flux des ressources externes du gouvernement central aux autorités locales. Le gouvernement central a décidé de transférer le prêt du FIDA à la province de Kalimantan Est. Les autorités de cette province ont toutefois refusé d'accepter les ressources provenant du FIDA en tant que prêt du Ministère des finances. Le prêt a été annulé, sans aucun décaissement.

⁵ Les progrès de l'exécution et des décaissements correspondants du prêt ont dépassé les prévisions pour le premier cycle. Les procédures du MFF ne permettent pas de décaissements au-delà du montant alloué au cours d'un cycle spécifique; afin de garantir un flux de fonds ininterrompu et de maintenir l'élan, il a été décidé de modifier le financement du projet, et de passer du MFF à un projet financé par un prêt classique. Il convient de noter que la plupart des conditions préalables (déclencheurs) nécessaires au passage au deuxième cycle avaient été réunies avant même la décision de conversion. Le Conseil d'administration a été informé en septembre 2003 (document EB 2003/79/R.23).

⁶ Au 30 septembre 2007.

⁷ Les réalisations et les résultats sont précisés dans les notes d'information soumises au Conseil d'administration après les différentes missions d'examen intercycles.

aux prêts financés au titre du MFF sont comparés aux prêts classiques approuvés au cours de la même période.

11. Cette auto-évaluation a été effectuée après l'achèvement, pour tous les projets, de l'examen de fin du premier cycle. Elle a comporté une étude sur dossier des documents MFF, et notamment le document de base, les premiers résultats présentés au Conseil d'administration en septembre 2002⁸, les rapports d'examen intercycles et les documents d'information soumis au Conseil. Des entretiens ont été réalisés avec 19 chargés de programme de pays (CPP), du personnel d'autres divisions concernées et des personnes ressources choisies. Des informations en retour supplémentaires ont été obtenues auprès de membres du personnel des institutions coopérantes chargées de la supervision des projets MFF.

VI. Évaluation de l'efficacité du processus du MFF

A. Objectifs du MFF

Processus participatifs

12. Les projets du FIDA sont induits par la demande. En principe, le MFF renforce les processus participatifs et d'apprentissage par l'action, par souci d'une meilleure exécution du projet et d'une plus grande participation des bénéficiaires. Que cela se réalise ou non dépend dans une très large mesure de la qualité de la conception du projet, de l'encouragement qu'il apporte effectivement à ces processus, et de la capacité et de la motivation dont fera preuve l'unité de coordination du projet dans l'appui à ces processus et leur utilisation. Dans nombre de cas, l'adoption d'une approche participative d'un programme, induite par la demande – associée à un processus de conception en évolution constante fondée sur l'expérience – a favorisé un esprit d'apprentissage par l'action à tous les niveaux, apportant une contribution positive à la performance du projet.

Allongement de la période d'exécution du prêt

13. L'examen a démontré qu'il fallait allonger la période d'exécution du prêt pour donner le temps nécessaire à la mise en place, la consolidation et la pérennisation des processus de développement institutionnel et d'autonomisation. Cette observation a été confirmée par quelques projets MFF bien conçus qui ont pris en compte le temps nécessaire pour adapter, affiner et consolider les approches (Cap-Vert, Mali, Sao Tomé-et-Principe et République-Unie de Tanzanie). L'accroissement de la durée du projet a également été précieux dans les pays où la faiblesse des institutions rendait indispensables des délais pour le développement des capacités institutionnelles (Guinée, Haïti, Inde [État de l'Orissa], Malawi et Népal). Cet allongement de la période d'exécution semble aussi avoir été utile dans les situations d'après-conflit, par exemple pour les projets financés au Rwanda et au Soudan, où le FIDA apporte un appui aux processus à long terme de mise en place de nouvelles institutions aux échelons communautaire et local. D'autres effets positifs peuvent aussi être relevés: i) on a eu le temps d'établir et de rationaliser de nouveaux arrangements de partenariat à l'échelon local (Orissa, en Inde); et ii) on a bénéficié de meilleures possibilités de prolonger et d'intensifier la concertation au niveau d'un pays, ce qui a renforcé en dernière analyse l'effet de levier du FIDA (Népal).
14. La valeur ajoutée d'un allongement de la période d'exécution du prêt en termes de **durabilité** n'a pas encore été démontrée. Il ne sera peut-être pas possible de dissocier les avantages d'une plus longue période d'exécution de ceux résultant de la combinaison d'une approche progressive et d'évaluations bien ciblées à des stades décisifs de l'exécution d'un projet.

⁸ Rapport de situation sur le mécanisme flexible de financement (document EB 2002/76/R.8/Rev.1).

Flexibilité

15. La souplesse dans la conception a permis d'adapter plus rapidement les projets à l'évolution des circonstances et de saisir les nouvelles possibilités s'agissant des priorités du gouvernement, des partenariats ou de la création de marchés. Dans certains cas, toutefois, le MFF n'a pas apporté de souplesse supplémentaire dans l'exécution, principalement parce que le contenu des cycles était dans une large mesure prédéfini (Népal, Nicaragua).
16. Les opinions divergent quant à la contribution que le MFF apporte à la souplesse sur le plan budgétaire. Le financement du prêt ne peut dépasser la limite établie pour un cycle donné, ce qui a un effet négatif sur les progrès de l'exécution si les fonds sont épuisés avant l'approbation du cycle suivant (Bhoutan). La souplesse budgétaire est encore réduite par le fait que la réaffectation de fonds est limitée au budget d'un cycle donné. En revanche, la définition des catégories budgétaires et des montants au début de chaque cycle permet d'affecter aux catégories où la demande est la plus forte les fonds précédemment alloués à des catégories peu performantes.

Participation du FIDA à l'exécution

17. En règle générale, on a observé une participation accrue d'un plus large éventail de fonctionnaires du FIDA dans l'exécution des projets du MFF, quoique dans une mesure inférieure aux prévisions. La plupart des missions d'examen intercycles ont été caractérisées par la participation d'au moins deux membres du personnel du FIDA; dans quelques pays, ils ont été au nombre de trois ou même plus. L'intervention accrue d'administrateurs chargés des prêts et de conseillers juridiques a été jugée particulièrement utile; leur participation aux missions d'examen intercycles facilite l'ensemble du processus, puisque les problèmes peuvent être immédiatement examinés avec les parties prenantes dans le pays et les solutions trouvées plus facilement. En outre, ces examens communs ont permis aux membres du personnel du FIDA d'améliorer leur apprentissage par l'action et ont contribué à rapprocher le FIDA d'une démarche d'équipe de pays. Exception faite de ceux qui étaient directement supervisés par le FIDA, les projets financés au titre du MFF ont été supervisés avec la même périodicité que les projets financés par des prêts classiques, environ une fois par an. Des observations ponctuelles ressortant des entretiens avec les CPP indiquent que les projets MFF n'ont pas bénéficié de ressources supplémentaires pour la supervision ou l'appui à l'exécution.

Réceptivité aux besoins des clients

18. L'évaluation a permis de le constater: le MFF démontre que le FIDA s'est engagé à long terme à œuvrer en partenariat avec le gouvernement et les institutions locales, en particulier pour ce qui concerne les petits États et ceux en phase de sortie de crise. La souplesse inhérente aux projets MFF leur permet de s'adapter plus facilement aux changements de priorités au niveau national. La conception de cycles distincts facilite la participation d'autres partenaires aux projets, en la faisant coïncider avec leurs propres cycles budgétaires internes. Par contre, le MFF n'est pas bien adapté aux nouvelles tendances dans le domaine de l'aide au développement, comme les approches sectorielles et les stratégies d'aide conjointe.

B. Éléments opérationnels**Conception du projet**

19. L'examen a confirmé que le MFF est mieux adapté aux projets axés sur les processus de développement participatif à la base et de renforcement des institutions/autonomisation des ruraux pauvres, comme les projets de développement impulsés par les communautés (Cap-Vert, Guatemala, Haïti, Mali, Malawi, Sao Tomé-et-Principe et Soudan) ou les services financiers ruraux (Inde et République-Unie de Tanzanie). Lorsque les projets sont complexes, il semble que le MFF en surcharge inutilement l'exécution par un grand nombre de composantes (Bangladesh, Inde et Indonésie). L'examen montre que la conception d'un projet à financer au titre du MFF doit prendre en compte aussi bien le type de projet que le contexte national. Les deux aspects n'avaient été traités que de façon marginale

dans le document de base sur le MFF, et le processus d'examen interne ne s'était pas suffisamment intéressé aux raisons justifiant le choix d'un instrument de prêt plutôt qu'un autre.

Détermination des activités à l'intérieur des cycles

20. L'évaluation a permis de constater que tous les projets MFF comportent deux cycles ou plus, la plupart en comprenant trois. Des activités détaillées ont été conçues pour le premier cycle, en même temps que les budgets et les objectifs associés, et pour les cycles suivants dans un petit nombre de cas. Les résultats des activités entreprises au cours du premier cycle constituent le fondement de la formulation du deuxième cycle. L'évaluation a montré que lorsque le projet a pour point de départ une approche souple et induite par la demande, les partenaires de l'exécution consacrent plus d'attention à "y arriver", en se concentrant davantage sur les résultats et les objectifs du développement que simplement sur les activités. L'examen a aussi montré que le montant du prêt alloué à un cycle donné doit être adapté au rythme de son exécution plutôt que de constituer un montant fixe.

Déclencheurs

21. Dans le cadre du MFF, comme on l'a indiqué plus haut, le passage d'un cycle au suivant est déclenché par un ensemble d'indicateurs ou d'étapes décisives. Des directives d'ordre général avaient bien été données dans le document de base sur le MFF, mais sans aucun accord quant au nombre, à la pondération relative des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs, ou au degré de précision de leur définition. Il ressort de l'évaluation que:
- i) dans certains cas, les déclencheurs étaient trop nombreux et rien ne permettait de déterminer lesquels étaient les plus importants (quatre projets comportaient plus de dix déclencheurs; un projet – celui du Rwanda – en comportait 64)⁹;
 - ii) dans quelques cas seulement les déclencheurs permettaient de mesurer un processus, par exemple les résultats atteints sur le plan du développement des institutions. Souvent, les déclencheurs se rapportaient à des indicateurs de production concrets à atteindre en un nombre défini d'années;
 - iii) les déclencheurs ne mesuraient pas toujours le niveau (ou la qualité) de la performance, mais seulement la réalisation d'une activité spécifique, sans se préoccuper de savoir si elle avait été menée de manière satisfaisante ou non (par exemple, mise en place d'un système de gestion financière, mais sans indiquer si le système fonctionne bien).
22. Malgré les imperfections citées ci-dessus, les déclencheurs sont perçus comme l'élément le plus solide et le plus essentiel du MFF. Ils aident les parties prenantes à se concentrer sur les priorités clés du développement pour atteindre le(s) objectif(s) de développement. La définition d'étapes décisives ou d'objectifs intermédiaires contribue très sensiblement à améliorer la performance de tous les partenaires d'exécution. Les déclencheurs peuvent faciliter une approche de gestion axée sur les processus et les résultats (par contraste avec une approche axée sur les produits) – mettant l'accent sur l'impact qualitatif plutôt que sur les résultats quantitatifs. Au Cap-Vert, par exemple, les déclencheurs ont encouragé, de la part de toutes les parties prenantes, une gestion axée sur les résultats. Cette approche s'est traduite par la création de commissions régionales de partenaires qui ont pu obtenir du Gouvernement des ressources significatives pour la mise en œuvre de leurs programmes locaux respectifs de réduction de la pauvreté.

⁹ En septembre 2004, le Conseil d'administration a approuvé un recalibrage et de nouvelles dispositions d'exécution du projet de développement des ressources communautaires et des infrastructures de l'Umutara au Rwanda en vue de réduire de cinq à trois le nombre de composantes, d'étendre la zone du projet des quatre districts sélectionnés au départ à l'ensemble des huit districts de la province de l'Umutara, de réviser les catégories du prêt et réaffecter les fonds en conséquence, et d'adapter les déclencheurs pour passer du deuxième au troisième cycle, en ramenant leur nombre de 32 à 7 (EB 2004/82/R.13).

Évaluations communes périodiques

23. Le processus d'examen intercycles débute habituellement par une auto-évaluation réalisée par le projet, suivie par une mission conduite par le FIDA. En règle générale, la mission est composée de représentants du Gouvernement et du FIDA, et de consultants. L'institution coopérante et un éventuel cofinancier y sont parfois associés. Les missions d'examen intercycles se déroulent presque toujours au cours du dernier trimestre de la dernière année du cycle, ce qui permet d'achever l'ensemble du processus intercycles avant le début du nouveau cycle. L'examen intercycles est un outil beaucoup plus puissant que l'examen classique à mi-parcours parce que le FIDA, les pouvoirs publics et les autres parties prenantes, ensemble, examinent l'avancement du projet et conviennent des modifications à apporter en conséquence aux accords de prêt.
24. À propos du financement de l'examen intercycles, on peut lire dans le document de base sur le MFF que "compte tenu de la place accrue que l'on accorde à la supervision et aux bilans périodiques, il serait souhaitable de transférer certaines des ressources qui étaient allouées à la conception au profit de l'appui à l'exécution". Ce transfert attendu de ressources n'est cependant pas advenu, et aucune disposition spéciale concernant les examens du MFF n'a été prise dans le contexte du processus budgétaire.

Suivi et évaluation.

25. Le document de base sur le MFF insiste sur l'importance, pour la bonne performance d'ensemble d'un projet, d'un fonctionnement efficace du système de S&E, qui est aussi une condition préalable au passage au deuxième cycle et aux cycles ultérieurs. Le dispositif de S&E n'a toutefois pas été inclus de façon systématique parmi les déclencheurs, de sorte que le résultat attendu d'une amélioration des systèmes de S&E ne s'est pas nécessairement concrétisé. Le S&E n'a pas non plus bénéficié d'une attention appropriée au cours de la conception ou de l'exécution. Un système solide de S&E a été mis en place pour le Programme de développement rural dans le Kordofan-Sud (au Soudan), et sa performance est largement supérieure à la moyenne. Cette observation met en évidence la nécessité de consacrer des ressources financières adéquates et de recruter du personnel qualifié pour assurer le succès des systèmes de S&E.

Mesures de sauvegarde.

26. L'achèvement précoce du programme du Niger et le regroupement des cycles dans le programme de la Guinée (deux cycles au lieu de trois) montrent que les procédures de sauvegarde des déclencheurs et les évaluations communes ont bien fonctionné. Toutefois, les procédures internes adoptées de façon informelle ont donné de moins bons résultats, avec notamment un manque de clarté quant à la date d'arrêt des comptes à retenir pour la détermination de la situation des fonds à la fin d'un cycle donné et le traitement des modifications à l'accord de prêt. La définition de la date d'arrêt des comptes et celle (rétroactive) du début du nouveau cycle prend de 5 à 6 mois, période au cours de laquelle les projets ne sont pas habilités à entreprendre les activités à financer au titre du cycle suivant, de sorte qu'ils peuvent être confrontés à une interruption du financement si le processus de passage d'un cycle à l'autre ne se déroule pas assez rapidement.

VII. Efficience du portefeuille des projets MFF

27. Quarante-trois projets financés par un prêt classique ont été approuvés pendant la période au cours de laquelle avaient été approuvés les projets financés au titre du MFF, portant le total à 100 projets entre décembre 1998 et avril 2002. Ces 83 projets constituent un groupe de référence pour l'évaluation de l'efficience des projets financés au titre du MFF. Dans les deux groupes, la période s'écoulant entre l'approbation du prêt et son entrée en vigueur est presque identique – un peu plus de 14 mois. Bien que l'on ne dispose pas de chiffres relatifs aux coûts de

conception¹⁰, la taille moyenne des prêts consentis dans le cadre des projets MFF a été supérieure d'environ 16% à celle d'autres projets financés au cours de la période, ce qui laisse supposer des rapports efficaces entre la taille du prêt et le coût de la conception. Comme on l'avait prévu, la durée moyenne des projets MFF est supérieure de près de 3 ans (soit environ 40%). Il n'est donc pas surprenant que le montant moyen du prêt par année d'exécution prévue soit inférieur d'environ 16% pour les projets financés au titre du MFF. Comme on pouvait s'y attendre, le décaissement, dans les projets MFF, correspond à environ 70% de celui des projets du groupe de référence. Il était prévu que les décaissements seraient moins élevés au cours des premières années des projets MFF et qu'ils augmenteraient au cours des cycles ultérieurs. Pour ce qui concerne les coûts de supervision, les coûts annuels par dollar prêté sont légèrement inférieurs pour les projets MFF, du fait de la plus longue durée d'exécution, mais les frais de supervision seront encourus pendant plus longtemps. Le tableau ci-dessous compare quelques indicateurs d'efficacité entre les projets MFF et d'autres projets approuvés au cours de la même période.

Comparaison des projets financés au titre du MFF et des projets du groupe de référence

<i>Indicateur</i>	<i>Projets financés au titre du MFF</i>	<i>Projets du groupe de référence</i>
Période écoulée entre l'approbation et l'entrée en vigueur (mois)	14,7	14,4
Montant moyen du prêt (millions de USD)	17,1	14,7
Durée moyenne (années)	9,7	6,9
Montant du prêt/période d'exécution (millions de USD)	1,8	2,1
Pourcentage de décaissement (moyenne)	45,2	63,7
Coûts annuels de supervision (milliers de USD de prêt ^a)	14,7	17,8

^a Montants approuvés. L'hypothèse est celle d'un coût annuel moyen de supervision/appui à l'exécution de 120 000 USD.

28. Il ne semble pas que les gains attendus en termes d'efficacité du service des prêts (amendements et réaffectations) se soient concrétisés. À ce jour, la pratique a consisté à **amender** les prêts après chaque cycle, ce qui signifie que la plupart des prêts MFF seraient amendés au moins deux fois. Les données disponibles montrent que les prêts du FIDA sont modifiés, en moyenne, environ 1,5 fois. Par ailleurs, les éléments disponibles donnent à penser que les prêts consentis au titre du MFF sont **réaffectés** au moins aussi souvent, sinon plus souvent, que les prêts classiques. La conception du MFF exige une réaffectation à la fin de chaque cycle; en outre, compte tenu de la "conception ouverte" (moindre certitude quant aux biens ou aux travaux devant faire l'objet de marchés), il est probable que la limite relative à une catégorie du prêt sera atteinte plus rapidement que dans le cadre d'un prêt classique, rendant donc nécessaire une réaffectation entre catégories.

VIII. Conclusions

29. La présente évaluation du MFF a montré que l'introduction d'un nouvel instrument de prêt destiné à répondre aux besoins de développement à long terme de certains États membres du FIDA n'a obtenu qu'un succès limité. Elle a également montré que les avantages attendus lors de son introduction n'étaient pas toujours réalistes. Le manque de ressources en cours d'exécution, l'absence de procédures (régissant les examens intercycles, les réaffectations, les dates d'achèvement des cycles, etc.) et une priorité relativement peu élevée au niveau de l'institution ont abouti à une série d'insuffisances.
30. La conception du mécanisme flexible de financement remonte à près de 10 ans. Depuis lors, l'architecture de l'aide internationale a été profondément modifiée;

¹⁰ On ne dispose pas de données chiffrées sur les coûts associés à la conception des projets pour cette période, encore que les observations ponctuelles donnent à penser que les coûts de conception ne varient pas considérablement entre les projets. L'introduction du système PeopleSoft devrait permettre de mesurer tant les coûts de conception que les coûts d'exécution par projet. Toutefois, ce système n'a été introduit que récemment, et on ne dispose pas encore d'un volume suffisant de données pour permettre des comparaisons pertinentes des coûts en rapport avec l'exécution sur l'ensemble de la période.

l'accent mis sur l'appropriation par le pays et sur l'harmonisation a une incidence directe sur le MFF. Les nouvelles exigences relatives aux prêts introduites par le FIDA (le système d'allocation fondé sur la performance [SAFP] et le Cadre pour la soutenabilité de la dette [CSD]) ont aussi une incidence sur la pertinence du MFF en tant que futur outil de financement. Pour les petits pays, le plafond de prêts défini dans le cadre du SAFP ne suffit pas au soutien d'un programme s'étendant sur 10 à 12 ans. Le MFF présente un certain nombre de caractéristiques positives importantes, qui seront intégrées à la conception des projets du FIDA. Ces caractéristiques sont notamment les suivantes:

- i) L'allongement de la période d'exécution dans le contexte de la supervision directe n'aura que peu d'incidences budgétaires. Cet allongement, en particulier pour les pays "à projet unique", démontrera l'engagement du FIDA en faveur du pays, donnera au Fonds plus de temps pour mener un dialogue sur les politiques, et appuiera une approche plus programmatique au niveau national. Cette disposition ne sera appliquée que dans des cas précis et justifiés.
 - ii) À l'approche programmatique viendra s'ajouter, aux phases décisives de l'exécution du projet, un recours aux déclencheurs et aux évaluations communes. Il pourrait être utile d'introduire des déclencheurs dans les projets financés par le biais du CSD. En vue d'accentuer l'appui programmatique, il conviendrait d'utiliser les déclencheurs et une évaluation détaillée dans les programmes qui pourraient être financés dans le cadre de deux cycles du SAFP; par exemple, un premier cycle de cinq ans du MFF serait financé sur un cycle du SAFP, tandis que la poursuite du financement, sur le cycle suivant du SAFP, serait soumise au Conseil d'administration sur la base des conclusions d'une mission conjointe d'évaluation/préévaluation, ce qui réduirait les coûts de conception et rendrait plus prévisibles les flux d'aide.
 - iii) Les fonctionnaires du FIDA qui participeront systématiquement à la supervision et aux examens à mi-parcours proviendront d'un plus large éventail de services (notamment, mais pas exclusivement, du Bureau du Contrôleur et du Service juridique), dans le cadre de l'approche des équipes de pays – mise à l'essai avec succès au cours de l'exécution des projets MFF –, encourageant ainsi l'apprentissage par l'action.
 - iv) On mettra davantage l'accent sur l'appui à apporter aux pays et aux projets bénéficiaires en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de systèmes de S&E adéquats et efficaces.
 - v) Des directives seront établies concernant la conception de déclencheurs adéquats; ces déclencheurs devront être clairs, mesurables, aussi bien quantitatifs que qualitatifs, et axés sur les résultats, la mobilisation et les processus.
31. La relative faiblesse de l'appropriation, et notamment l'absence d'un "champion" au sein de l'organisation, a contribué à l'absence de définitions précises des rôles et des responsabilités internes à l'organisation. Il en a résulté un manque de procédures détaillées et une approche indûment bureaucratique de la mise en œuvre du MFF. La direction du FIDA reconnaît les défaillances liées au mécanisme rigoureux de suivi institutionnel, et elle a mis en place un processus de changement bien défini et bien conçu, doté de ressources adéquates, et exécuté de façon rigoureuse et avec des mesures de suivi appropriées. Le Plan d'action du FIDA en constitue un exemple. On peut citer quelques résultats récents:

- i) **Supervision directe.** Une unité de soutien a été mise en place pour aider le personnel régional à traiter les questions liées aux décaissements. Les directives publiées en matière de supervision précisent, entre autres, les besoins de supervision et apportent des éclaircissements sur certains aspects procéduraux¹¹. Un programme de formation d'une semaine a été créé pour familiariser le personnel avec ces besoins.
- ii) **Présence dans les pays.** Un groupe de travail interdépartemental a été créé, sous l'égide du Président adjoint, Département gestion des programmes, pour élaborer un plan d'activité détaillé.
- iii) **Renforcement de la qualité et assurance-qualité.** Un nouveau processus de renforcement de la qualité, en voie de mise en place, adopte une vision plus holistique des projets et programmes. Des mécanismes de suivi ont été clairement définis.

¹¹ À lire parallèlement avec le document du FIDA *Administration des prêts et dons – Manuel opérationnel*.

Characteristics of the FLM portfolio

Div.	Country	Project Name	Board Approval	Loan Effectiveness	Project Completion Date	IFAD Loan (US\$ million)	Implementation period (years)	No. of cycles (orig.)	Cycles	No. of triggers (1st cycle)	Current cycle	CI
PA	Cape Verde	PLPR	09-Sep-99	14-Jul-00	30-Sep-09	9.25	9	3	3/3/3	8	2nd	UNOPS
PA	Guinea	Haute Guinée	09-Dec-99	18-Jan-01	31-Mar-11	14.02	10	3	3/4/3	6	2nd	UNOPS
PA	Mali	SADeF Programme	02-Dec-98	14-Oct-99	31-Mar-09	21.95	10	3	3/4/3	6	2nd	IFAD
PA	Niger	PDSFR	03-May-00	08-Jun-01	31-Dec-06	11.79	10	3	4/3/3	15	Closed	UNOPS
PA	Sao Tome & P.	PAPAFPA	26-Apr-01	25-Feb-03	31-Mar-15	9.97	12	3	3/3/3/3	9	2nd	UNOPS
PF	Malawi*	Rural Livelihoods Programme	12-Sep-01	30-Aug-04	30-Sep-13	14.74	9	3	3/3/3	6	2nd	UNOPS
PF	Rwanda	Umutara	04-May-00	05-Dec-00	31-Dec-10	15.93	10	3	3/4/3	64	2nd	UNOPS
PF	Tanzania	Rural Financial Services	07-Dec-00	12-Oct-01	31-Dec-10	16.34	9	3	3/3/3	5	2nd	UNOPS
PI	Bangladesh	Sunamganj Project	12-Sep-01	14-Jan-03	31-Mar-14	21.97	11	3	5/3/3	10	2nd	UNOPS
PI	India	National Microfinance	04-May-00	01-Apr-02	30-Jun-09	21.96	7	2	3/4	9	2nd	UNOPS
PI	India	Orissa Tribal Empowerm.	23-Apr-02	15-Jul-03	31-Mar-13	20.00	10	3	3/4/3	5	2nd	UNOPS
PI	Indonesia	PIDRA	04-May-00	31-Jan-01	31-Mar-09	23.52	8	2	4/4	6	2nd	IFAD
PI	Nepal	Western Uplands	06-Dec-01	01-Jan-03	31-Mar-14	19.95	11	3	4/4/3	6	2nd	IFAD
PL	Guatemala	PRODEVER	08-Dec-99	06-Sep-01	30-Sep-11	15.00	10	2	4/6	15	2nd	UNOPS
PL	Haiti	Productive Initiatives	23-Apr-02	20-Dec-02	31-Dec-12	21.70	10	3	3/4/3	6	2nd	IFAD
PL	Nicaragua	Technical Assistance Fund	09-Dec-99	20-Jun-01	30-Jun-13	14.00	12	4	4/4/4	7	2nd	WB
PN	Sudan	South Kordofan	14-Sep-00	12-Feb-01	31-Mar-11	17.87	10	2	5/5	11	2nd	UNOPS
SUB-TOTAL						289.96						
Converted FLM project:					Cancelled/							
PI	Buthan*	Second Eastern Zone	08-Sep-99	17-May-00	30-Jun-06	9.51						
Cancelled FLM project:					Completed							
PI	Indonesia	East Kalimantan	11-Dec-02	06-May-05	31-Mar-06	19.96						
PN	Lebanon	Cooperative Rural Finance	12-Sep-01	n.a.	06-May-04	12.84						
SUB-TOTAL (2)						42.31						
TOTAL						332.27						

Efficiency of the FLM portfolio

Div.	Country	Project Name	Board Approval	Loan Effectiv.	Approval to effectiveness (months)	IFAD loan (US\$ million)	Implementation period (years)	Loan amount/ implementing year	Duration (years to date)	% Disb.
PA	Cape Verde	PLPR	09-Sep-99	14-Jul-00	10.2	9.3	9	1.0	7.2	52
PA	Guinea	Haute Guinée	09-Dec-99	18-Jan-01	13.3	14.0	10	1.4	6.7	20
PA	Mali	SADeFProgramme	02-Dec-98	14-Oct-99	10.4	22.0	10	2.2	8.0	84
PA	Niger	PDSFR	03-May-00	08-Jun-01	13.2	11.8	10	1.2	6.3	28
PA	Sao Tome & P.	PAPAFPA	26-Apr-01	25-Feb-03	22.0	10.0	12	0.8	4.6	24
PF	Malawi	Rural Livelihoods Programme	12-Sep-01	30-Aug-04	35.6	14.7	9	1.6	3.1	33
PF	Rwanda	Umutara	04-May-00	05-Dec-00	7.1	15.9	10	1.6	6.8	70
PF	Tanzania	Rural Financial Services	07-Dec-00	12-Oct-01	10.2	16.3	9	1.8	6.0	57
PI	Bangladesh	Sunamganj Project	12-Sep-01	14-Jan-03	16.1	22.0	11	2.0	4.7	23
PI	India	National Microfinance	04-May-00	01-Apr-02	22.9	22.0	7	3.1	5.5	97
PI	India	Orissa Tribal Empowerm.	23-Apr-02	15-Jul-03	14.7	20.0	10	2.0	4.2	17
PI	Indonesia	PIDRA	04-May-00	31-Jan-01	8.9	23.5	8	2.9	6.7	66
PI	Nepal	Western Uplands	06-Dec-01	01-Jan-03	12.9	20.0	11	1.8	4.7	11
	Guatemala	PRODEVER	08-Dec-99	06-Sep-01	21.0	15.0	10	1.5	6.1	60
PL	Haiti	Productive Initiatives	23-Apr-02	20-Dec-02	7.9	21.7	10	2.2	4.8	20
PL	Nicaragua	Technical Assistance Fund	09-Dec-99	20-Jun-01	18.4	14.0	12	1.2	6.3	27
PN	Sudan	South Kordofan	14-Sep-00	12-Feb-01	5.0	17.9	10	1.8	6.6	65
Average					14.7	17.1	9.9	1.8	5.8	45

