

Cote du document:	<u>EB/2008/95/R.7/Add.1</u>
Point de l'ordre du jour:	<u>5 b)</u>
Date:	<u>11 novembre 2008</u>
Distribution:	<u>Publique</u>
Original:	<u>Anglais</u>

F



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

Réponse de la direction du FIDA au rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA évaluées en 2007

Conseil d'administration — Quatre-vingt-quinzième session
Rome, 15-17 décembre 2008

Pour: **Examen**

Note aux Administrateurs

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

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:

Shyam Khadka

Administrateur principal de portefeuille

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

Réponse de la direction du FIDA au rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA évaluées en 2007

Introduction

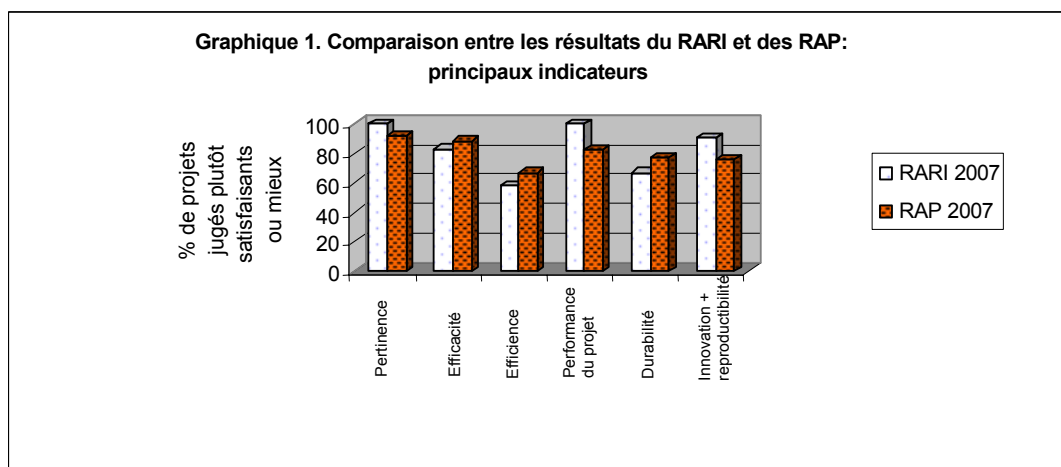
1. Ce document présente la réponse de la direction du FIDA au rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) évaluées en 2007 (document EB/95/R.7). La direction souscrit aux conclusions et recommandations du RARI et prend acte de la relation étroite qui a été établie avec le Bureau de l'évaluation (OE), comme en témoigne le nombre de recommandations d'OE intégrées dans les opérations (pour plus de détails, voir le Rapport du Président sur la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation et sur les suites données par la direction, 2008, document EB 2008/94/R.6 + Add. 1). On trouvera également ci-après une comparaison des conclusions du RARI et de celles des auto-évaluations (sur la base des rapports d'achèvement des projets [RAP]), ainsi que la réponse de la direction à certaines questions plus générales liées à la performance soulevées dans le RARI de cette année.
2. Ces dernières années, la direction du FIDA s'est efforcée d'améliorer ses systèmes d'auto-évaluation de façon à mettre en place des méthodes plus rigoureuses pour analyser la qualité de ses activités en phase de démarrage, d'exécution et d'achèvement. Ces systèmes s'appliquent à la fois aux projets et aux programmes de pays, et font l'objet d'un suivi annuel au moyen du Cadre de mesure des résultats du FIDA. Pour les besoins de la présente étude, la direction a passé en revue les RAP des projets du FIDA qui se sont achevés entre juillet 2007 et juin 2008. Comme les critères d'évaluation et l'échelle de notation utilisés pour cet exercice sont les mêmes que ceux d'OE, les résultats obtenus sont directement comparables, à quelques réserves près¹, aux résultats des évaluations indépendantes effectuées par OE en 2007 et présentées dans le RARI de cette année. Conformément aux meilleures pratiques actuellement observées parmi les institutions financières internationales, ce document a non seulement pour objet de comparer les résultats, mais également de faire apparaître le "décalage" qui peut exister entre les auto-évaluations et les évaluations indépendantes.

Performance des projets et facteurs fondamentaux

3. En ce qui concerne le critère de pertinence, il ressort du RARI que la totalité des projets ont été jugés plutôt satisfaisants ou mieux en 2007. L'examen des RAP aboutit à un résultat analogue (92%). Dans un cas comme dans l'autre, les critères d'évaluation relatifs à l'appropriation par le pays, au ciblage, à la parité entre les sexes, etc., qui composent l'indicateur de pertinence, ont été appliqués avec la même rigueur. La performance est un peu meilleure dans les RAP que dans le RARI pour ce qui est de l'efficacité, mais les évaluations sont pratiquement identiques en ce qui concerne l'efficacité des projets au regard des objectifs de développement visés.
4. Malgré de constantes améliorations, constatées aussi bien par les auto-évaluations que par l'évaluation indépendante, l'efficacité des projets est un domaine dans lequel des réformes importantes sont nécessaires et commencent à voir le jour. La réduction des délais d'exécution, l'attribution des marchés de services par voie d'appels d'offres, une meilleure coordination de l'offre de crédit, d'intrants et de services techniques, et la diffusion des conseils techniques par le biais des

¹ Ces réserves sont au nombre de trois. Premièrement, dans le cas des RAP, les résultats portent uniquement sur des projets achevés, tandis que le RARI tient également compte de projets en cours. Deuxièmement, le RARI de cette année porte sur un échantillon de projets, tandis que les RAP sont ceux de tous les projets achevés. Troisièmement, il résulte de ce qui précède que le RARI et les RAP ne se rapportent pas aux mêmes projets.

organisations de producteurs plutôt que directement auprès des paysans figurent parmi les objectifs visés.



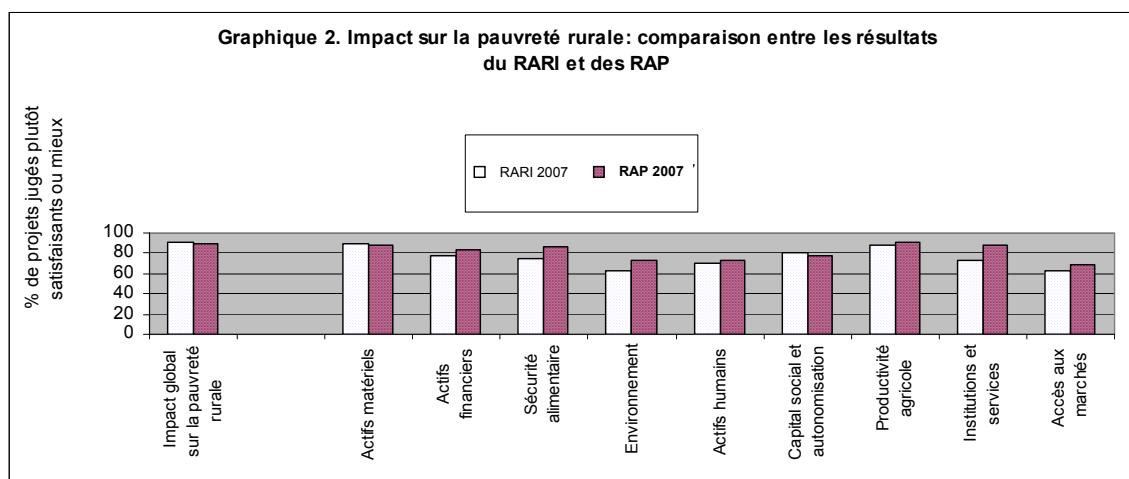
5. La plupart des communautés rurales les plus pauvres vivent dans les régions les moins fertiles ou les plus isolées, où la défaillance des institutions est la plus flagrante et le désintérêt des pouvoirs publics également fréquent. Chercher à être efficient dans de telles conditions est donc une tâche particulièrement difficile.
6. Le RARI sur les opérations évaluées en 2007, qui évalue séparément la performance globale des projets, fait état de notes plutôt satisfaisantes ou meilleures dans la totalité des cas. En faisant la moyenne des indicateurs de pertinence, d'efficacité et d'efficience, l'analyse des RAP constate quant à elle que la performance globale des projets atteint un niveau satisfaisant ou plus que satisfaisant dans environ 83% des cas (à partir d'un échantillon beaucoup plus large).
7. L'analyse des RAP corrobore la constatation du RARI selon laquelle "les notes concernant la durabilité ont régulièrement augmenté" (paragraphe 90), et attribue une appréciation satisfaisante à plus de 75% de l'ensemble des projets évalués. Du point de vue de la direction du FIDA, la durabilité est un facteur déterminant pour l'amélioration des performances, et la stratégie appliquée dans ce domaine a donné pour l'instant de bons résultats. À l'occasion de la huitième reconstitution des ressources du FIDA, la direction a préparé un document dans lequel elle analyse les facteurs qui ont une incidence sur la durabilité, met en évidence les leçons tirées de ses activités et expose l'approche du FIDA dans ce domaine. Celle-ci consiste à traiter les questions de durabilité dès la conception et le démarrage des activités, à promouvoir l'appropriation du projet par le pays ainsi que par les communautés rurales et leurs organisations, à mobiliser le secteur privé, à encourager la concertation et la mise en place de partenariats, et à gérer les risques, y compris ceux qui résultent du changement climatique. Le nouveau modèle opérationnel du FIDA intègre la problématique de la durabilité à toutes les étapes du cycle du projet (document REPL.VIII/3/R.3).
8. Les résultats de l'auto-évaluation confirment également le "très bon résultat" constaté dans le RARI en ce qui concerne le critère innovation, reproductibilité et application à plus grande échelle (paragraphe 47).

Impact sur la pauvreté rurale

9. Entre autres facteurs fondamentaux, le RARI comme les RAP considèrent comme plutôt satisfaisants ou mieux une proportion à peu près identique de projets (environ 90%) du point de vue de leur impact sur la pauvreté rurale (cf. graphique 2). De même, les évaluations font apparaître de très bons résultats – environ 90% de projets jugés satisfaisants ou mieux – en ce qui concerne les actifs matériels et la productivité agricole. L'impact sur la pauvreté rurale est par ailleurs jugé satisfaisant

– 80% des cas environ – dans les domaines de la sécurité alimentaire, des actifs financiers, du capital social et de l'autonomisation.

10. S'agissant de l'accès aux marchés et de l'environnement, les résultats s'améliorent mais restent relativement moins bons que dans les autres domaines. L'auto-évaluation montre que lorsque les problèmes de commercialisation ont été pris en compte aussi bien lors de la conception du projet que pendant son exécution, l'impact sur la pauvreté rurale a été plus important. Ainsi, la construction de routes et le recours à la téléphonie mobile ont permis d'élargir l'accès aux marchés et d'améliorer les conditions de cet accès dans les projets bénéficiant de l'appui du FIDA (projet de développement de l'aquaculture au Bangladesh et programme de développement participatif de l'irrigation en République-Unie de Tanzanie, par exemple). Grâce à ces interventions, les paysans ont pu s'informer sur les débouchés commerciaux de leur production, ce qui leur a donné un plus grand pouvoir de négociation. Ailleurs (programme de développement des microentreprises rurales en Colombie, par exemple), des microentrepreneurs ont réussi à commercialiser leurs produits par l'intermédiaire de leurs associations, et cela leur a ouvert de nouvelles perspectives sur les marchés du pays et de la région.



11. De manière générale, l'idée faisant son chemin qu'il est nécessaire de tenir compte des questions ayant trait aux marchés dès la conception des projets, les ressources allouées par le FIDA aux composantes correspondantes ont sensiblement augmenté ces dernières années. Les leçons de l'expérience et la diffusion de bonnes pratiques permettent d'espérer une amélioration régulière des résultats dans ce domaine.
12. En ce qui concerne l'environnement, le niveau actuel des performances est assez faible. Il y a des exemples de bonnes pratiques qui montrent que lorsque les problèmes d'environnement sont identifiés et pris en compte au stade de la conception des projets, les résultats s'en trouvent améliorés, comme le fait remarquer le RARI. Tel est le cas, par exemple, du projet de développement rural dans la région du nord-est d'El Salvador, qui comprenait une composante spécialement consacrée à la gestion et la préservation de l'environnement et qui préconisait des techniques de conservation des sols dont le taux d'adoption a atteint 85%. Ce projet a également eu un impact au niveau institutionnel, puisque deux services municipaux chargés de l'environnement ont été créés dans la zone concernée. De même, dans le projet de développement des Apuseni, en Roumanie, aucun impact négatif sur l'environnement n'était prévu au stade de la préévaluation, mais tous les prêts distribués dans le cadre du projet devaient quand même être soumis à l'examen de l'agence pour la protection de l'environnement du *judet* (équivalent du département), afin d'en vérifier la conformité avec les règles de l'Union européenne. Il en a résulté des améliorations dans le traitement des déchets et dans les conditions de travail des ouvriers, grâce à une réduction de la pollution

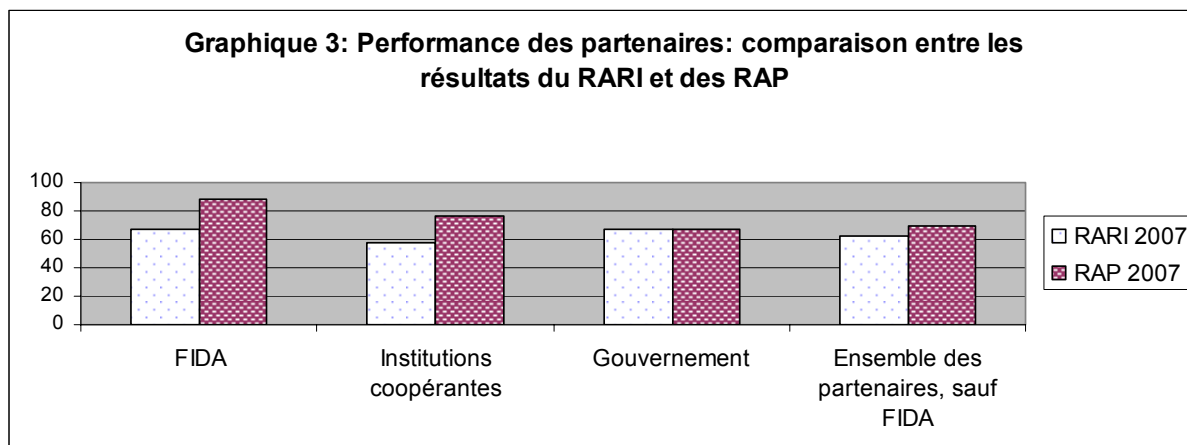
atmosphérique et du bruit, ainsi qu'une sécurité accrue dans la manipulation des outils rotatifs à moteur.

Performance des activités hors prêts

13. La direction du FIDA est d'accord avec la conclusion du RARI selon laquelle la faiblesse des ressources humaines et financières allouées aux activités hors prêts peut avoir une incidence négative sur la concertation, la création de partenariats et la gestion des savoirs (paragraphe 65). Les efforts récemment déployés pour renforcer la présence du FIDA dans les pays (lesquels ont été jugés très bénéfiques par OE; voir paragraphe 67) et la pleine application de la stratégie du FIDA en matière de gestion des savoirs ainsi que de sa stratégie en matière d'innovation, adoptées récemment, devraient permettre d'améliorer la situation dans ce domaine. La nouvelle approche consistant à focaliser les stratégies de pays sur les résultats sera le principal instrument utilisé pour améliorer la performance des programmes de pays, notamment en ce qui concerne la concertation sur les politiques à suivre. Il faut cependant reconnaître que malgré ces efforts la capacité du FIDA en matière d'analyse restera limitée, faute de ressources suffisantes. Dans ce domaine, le Fonds continue de dépendre dans une large mesure des travaux effectués par d'autres, notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), la Banque mondiale et le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI).
14. S'agissant de la présence du FIDA dans le pays, la direction reconnaît la nécessité d'institutionnaliser cette fonction de façon appropriée et de la doter de ressources suffisantes en personnel, comme le suggère le rapport d'OE (paragraphe 68). Des initiatives ont été prises pour agir dans ces deux domaines (un plan d'action spécifique a été soumis l'an dernier au Conseil d'administration et des crédits supplémentaires ont été budgétisés en 2008 et en 2009). En ce qui concerne l'équilibre entre les investissements agricoles et extra-agricoles (paragraphe 69), l'accent mis sur la chaîne de valeur a permis d'agir sur ces deux fronts dans des projets récemment mis en œuvre. Cependant, "une focalisation accrue sur les activités agricoles commerciales, orientées vers le marché", comme le propose le RARI (paragraphe 69), pourrait donner de moins bons résultats auprès des groupes les plus vulnérables (paragraphe 13). Si l'ampleur et la nature de l'arbitrage à opérer entre une approche davantage axée sur la croissance et un ciblage approprié sur les groupes les plus pauvres varient d'un contexte à l'autre, le fait qu'il s'agisse d'un exercice souvent difficile mérite qu'on s'y intéresse de plus près.

Performance des partenaires

15. La direction du FIDA souscrit dans ses grandes lignes à l'évaluation que fait le RARI de la performance des partenaires. Certaines différences subsistent néanmoins dans la façon dont le RARI et les RAP évaluent la performance du FIDA (cf. graphique 3). Le RARI attribue à deux grands facteurs la performance globalement médiocre du FIDA: premièrement, le fait que les projets évalués n'ont peut-être pas encore bénéficié de tous les changements d'ensemble récemment apportés par le Plan d'action adopté par le FIDA pour améliorer son efficacité en matière de développement, et, deuxièmement, le fait que "les évaluations se penchent... de manière plus rigoureuse sur les résultats du FIDA que sur ceux des autres partenaires" (paragraphe 92). En outre, la direction estime qu'un niveau d'engagement insuffisant dans les processus internes du pays pendant la majeure partie du déroulement des projets évalués a également nui à la performance du FIDA.



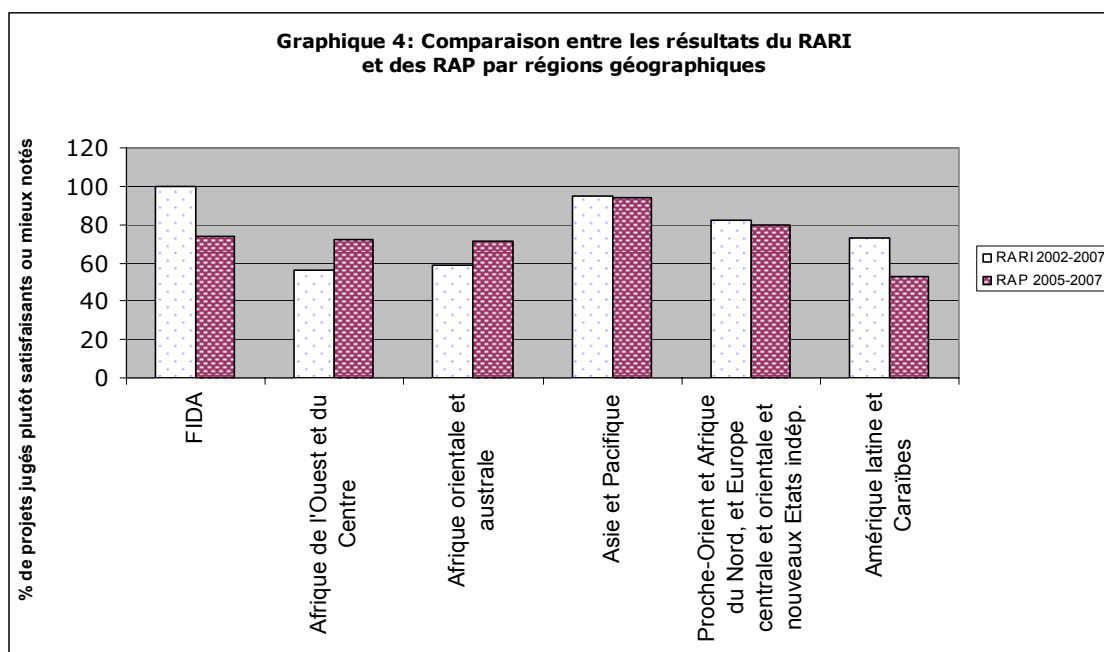
16. Malgré quelques différences, le RARI comme les RAP mettent en évidence une dégradation sensible de la performance des institutions coopérantes en matière de supervision des projets. Ce constat est l'une des principales raisons qui ont décidé la direction à faire passer un grand nombre de projets sous la supervision directe du FIDA. En 2009, 56 projets seront ainsi directement supervisés par le FIDA, ce qui signifie que les résultats en baisse des institutions coopérantes ne devraient plus avoir autant d'incidences, à compter de cette date, sur la performance globale du portefeuille.
17. La direction du FIDA reconnaît, comme l'indique l'évaluation indépendante, la nécessité de renforcer la capacité des gouvernements et d'établir des partenariats entre secteur public, secteur privé et société civile (paragraphe 94). La huitième reconstitution des ressources du FIDA a été l'occasion pour la direction d'approfondir ces questions à la lumière des engagements mondiaux (Programme d'action adopté à Accra [Ghana] lors du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide) et des pratiques optimales. Elle a proposé des mesures pour renforcer l'appropriation des projets par les pays, notamment au niveau du gouvernement et du secteur privé, dans un rapport présenté à la réunion d'octobre 2008 sur la reconstitution des ressources du FIDA (REPL.VIII/4/R.3).

Analyse comparative interne et externe

18. La direction considère que la comparaison avec les autres institutions financières internationales effectuée par le RARI est un exercice utile et elle suggère de l'étendre à un plus grand nombre d'institutions. La constatation faite dans le RARI selon laquelle la performance du FIDA est comparable à celle de la Banque mondiale (paragraphe 105) est un élément qui mérite d'être mentionné.
19. En ce qui concerne l'analyse comparative interne, les résultats du RARI, qui montrent que "les projets évalués au cours des deux dernières années (2006-2007) ont en moyenne obtenu de meilleures notes" pour la quasi-totalité des indicateurs de performance, concordent avec ceux de l'auto-évaluation. Du point de vue de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience et de l'innovation, la performance est actuellement supérieure aux objectifs du Plan d'action ou proche de ceux-ci, et elle dénote une nette amélioration par rapport aux résultats de l'Évaluation externe indépendante du FIDA et aux données des précédents RARI.
20. La direction du FIDA prend note des observations du RARI concernant le fait que la durabilité demeure un problème et qu'OE juge l'objectif du Plan d'action irréalisable dans un avenir proche. Elle rappelle ce qu'on pouvait lire dans le RARI l'an dernier, à savoir: "le FIDA n'est toutefois pas le seul à être confronté au problème de la durabilité, auquel ses partenaires de développement doivent également faire face, qu'il s'agisse de gouvernements ou de donateurs et qu'ils agissent à l'échelle nationale ou locale" (document EB 2007/92/R.7, paragraphe 122). La direction reconnaît que la durabilité des projets du FIDA laisse à désirer par rapport à l'objectif

fixé dans le Plan d'action pour 2009 et qu'il sera en effet difficile d'atteindre cet objectif. Néanmoins, comme elle attache un degré élevé de priorité à la durabilité, elle préfère pour le moment maintenir cet objectif, certes ambitieux, plutôt que de le revoir à la baisse.

21. En ce qui concerne la performance globale des projets par région géographique, les résultats de l'auto-évaluation soutiennent avantagement la comparaison avec ceux du RARI 2006 dans le cas des régions Asie et Pacifique, Proche-Orient et Afrique du nord, et Europe centrale et orientale et nouveaux États indépendants (paragraphe 111). L'analyse des RAP fait apparaître des résultats relativement moins satisfaisants pour les régions Afrique orientale et australe et Afrique de l'Ouest et du Centre, mais les écarts de performance constatés ne sont toutefois pas aussi importants que ceux qui ressortent du RARI (cf. graphique 4).



22. Les résultats concernant la performance par région, qu'ils émanent du RARI ou des RAP, doivent toutefois être considérés comme très approximatifs et donc interprétés avec beaucoup de prudence étant donné la taille relativement restreinte des échantillons au niveau des divisions. Ils gagneront en fiabilité avec le temps, à mesure que l'on disposera d'un plus grand nombre de RAP et d'évaluations.

Contexte national et suivi et évaluation (S&E)

23. La direction du FIDA apprécie la contribution qu'OE apporte à l'apprentissage en étudiant certains thèmes de manière plus détaillée. Cette année, le choix de ces thèmes, à savoir le contexte national, notamment dans les États fragiles et dans les pays à revenu intermédiaire, et le S&E, est particulièrement d'actualité. Dans le contexte de la huitième reconstitution, la direction s'est en effet penchée sur le rôle du FIDA dans les États fragiles (document REPL. VIII/4/R.5) et dans les pays à revenu intermédiaire (document REPL. VIII/4/R.4), et elle a proposé des mesures pour remédier aux problèmes rencontrés. Ces propositions viennent s'ajouter à d'autres initiatives en cours, visant par exemple à améliorer l'élaboration des programmes d'options stratégiques pour les pays, à renforcer la présence du FIDA dans les pays ou encore à augmenter sensiblement le nombre de projets directement supervisés par le Fonds (RARI sur les opérations évaluées en 2007, paragraphe 120).
24. Fidèle aux principes de la gestion axée sur les résultats, le FIDA s'efforce d'évaluer sa performance et il tient compte des résultats de ces évaluations pour corriger en cours de route, si nécessaire, les programmes de pays et les projets qu'il met en œuvre. Ces dernières années, les systèmes d'auto-évaluation du FIDA ont été

sensiblement renforcés, de même que l'examen périodique des performances par rapport aux indicateurs clés. On estime qu'un bon système de S&E à l'échelle des projets doit constituer l'élément central du processus d'auto-évaluation au FIDA, et c'est dans cette optique que la direction a pris des mesures pour améliorer la situation dans ce domaine (par exemple dans le cadre du SYGRI). Certains projets bénéficiant de l'appui du FIDA ont des systèmes de S&E performants, mais en règle générale ces dispositifs sont défaillants (paragraphe 126 et 127). En conséquence, la direction du FIDA prévoit ce qui suit:

- i) Conscient que le développement d'une culture de la gestion axée sur les résultats n'est pas seulement l'affaire du FIDA et conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide ainsi qu'au Programme d'action d'Accra, le FIDA accordera davantage d'importance à la collaboration avec les pays partenaires et les autres donateurs en matière de S&E. Lorsque les circonstances le permettront, il contribuera également à renforcer les systèmes statistiques nationaux.
 - ii) Si les études d'impact effectuées dans le cadre du SYGRI ont un champ d'application relativement étroit (elles portent uniquement sur les actifs et sur la nutrition), c'est précisément pour cette raison qu'elles sont intéressantes et font l'objet d'une certaine demande. La direction s'efforcera de répondre aux besoins des gouvernements et des unités de coordination des projets qui réclament ce type d'étude. À l'heure actuelle, une quarantaine d'enquêtes de référence ont déjà été effectuées par les autorités nationales et elles constituent la base des systèmes de S&E encadrés par le SYGRI. Un rapport de synthèse sera préparé lorsqu'on disposera d'un échantillon suffisamment étoffé.
 - iii) Comme la performance d'un système de S&E donné dépend en partie de la conception du projet auquel il s'applique – en particulier du Cadre de mesure des résultats et des liens de causalité –, la direction du FIDA passera en revue la documentation y afférente, notamment le cadre logique et le Cadre de mesure des résultats, et procédera, le cas échéant, aux mises à jour nécessaires. Des ateliers d'information organisés en 2009 à l'intention du personnel et des principaux consultants viendront renforcer ces mesures.
25. La direction du FIDA accueille avec intérêt la proposition d'OE de prendre pour thèmes d'analyse les marchés et l'environnement dans le RARI de l'an prochain. Elle suggère que pour évaluer la performance dans ces deux domaines, OE s'intéresse non seulement aux projets achevés ou en voie d'achèvement, mais aussi aux projets plus récents qui, en général, font une plus large place et accordent davantage de ressources aux activités ayant trait aux marchés. S'agissant de l'environnement, enfin, le FIDA a l'intention de réviser ses procédures d'évaluation dans l'avenir.