

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

F

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

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:

Luciano Lavizzari

Directeur du 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
Résumé	iii
I. Introduction	1
II. Projets et programmes évalués	1
III. Conclusions des évaluations effectuées en 2007	3
A. Performance des projets (pertinence, efficacité et efficience)	3
B. Impact sur la pauvreté rurale	7
C. Impact global sur la pauvreté rurale	9
D. Facteurs fondamentaux	11
E. Performance des partenaires	14
F. Résultat global des projets	17
G. Contribution à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)	18
IV. Principales questions soulevées par les évaluations à l'échelle de l'institution et les évaluations de programme de pays	19
V. Résultats des évaluations menées de 2002 à 2007	22
A. Performance des projets	22
B. Impact sur la pauvreté rurale	23
C. Innovation et durabilité	25
D. Performance des partenaires	26
E. Résultat global des projets	26
F. Analyse de la performance au fil du temps	27
G. Analyse comparative interne et externe	28
VI. Contribution du RARI à l'apprentissage	30
A. Le contexte national et son incidence sur les activités financées par le FIDA	31
B. Suivi et évaluation à l'échelle des projets	34
VII. Conclusions et recommandations	38
A. Conclusions	38
B. Recommandations	40
Annexes	
I. Cadre méthodologique de l'évaluation des projets	41
II. Définition des critères d'évaluation	42
III. Objectifs des programmes de pays et des projets individuels évalués	44
IV. Explication des notes agrégées	46

Sigles et acronymes

ARTP	Projet de recherche agricole et de formation
BAfD	Banque africaine de développement
BAAsD	Banque asiatique de développement
CARM	Projet de développement agricole et de gestion des ressources à l'initiative des collectivités
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention pour le pays/programme d'options stratégiques pour le pays
DASP	Projet de soutien dans la zone de Dir
EEI	Évaluation externe indépendante
EPP	Évaluation du programme de pays
IFI	Institution financière internationale
MADP	Programme de développement des zones montagneuses
OE	Bureau de l'évaluation
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
PCDP	Projet de développement des communautés pastorales
PMD	Département gestion des programmes
PNGT2	Projet national de gestion des terroirs
RUFIP	Programme d'intermédiation financière rurale
S&E	Suivi-évaluation
UGP	Unité de gestion de projet
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
WMCIP	Projet de promotion des initiatives communautaires dans l'ouest de Mindanao

Résumé

1. Le sixième rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) établi par le Bureau de l'évaluation (OE) est présenté ci-dessous. Il fournit une synthèse des principaux résultats et impacts des opérations évaluées par OE en 2007.
2. Il comprend aussi une section spécialement consacrée aux deux grands thèmes d'apprentissage suivants: i) l'importance d'une analyse approfondie du contexte national pour renforcer l'efficacité du FIDA en matière de développement; et ii) une réflexion sur les possibilités et les défis s'agissant de l'amélioration du fonctionnement des systèmes de suivi-évaluation (S&E) à l'échelle des projets.

Conclusions des évaluations relatives à la performance

3. Les conclusions relatives aux projets évalués en 2007 présentent un tableau encourageant des opérations du Fonds. En fait, pour la première fois depuis 2003, année où le premier RARI a été établi, tous les projets évalués présentent des résultats satisfaisants en ce qui concerne deux des plus importants critères d'évaluation: la performance et le résultat global des projets¹. C'est là un résultat remarquable, qu'il convient de mettre en relief.
4. En outre, 91% des projets évalués présentaient des résultats satisfaisants en ce qui concerne l'impact sur la pauvreté rurale, avec une performance élevée en matière de promotion des actifs matériels et de la productivité agricole.
5. Par ailleurs, des améliorations sensibles ont été relevées dans l'échantillon de 2007 en ce qui concerne la durabilité, qui laissait à désirer par le passé. Elle était satisfaisante dans 67% des projets évalués en 2007, contre 40% seulement en 2002. En matière de promotion des innovations favorables aux pauvres, les résultats sont aussi plutôt bons, concernant en particulier l'adoption de technologies peu coûteuses, l'intégration des questions de parité et les dispositions institutionnelles favorables aux pauvres.
6. Suivant la pratique adoptée dans le rapport de l'an dernier, l'édition de cette année comprend une analyse de l'ensemble des séries de données relatives à la période de six ans² allant de 2002 à 2007 (voir section V). Il présente aussi les données pour les trois périodes biennales (2002-2003, 2004-2005 et 2006-2007). Cette analyse révèle que la performance s'améliore avec le temps pour la plupart des critères d'évaluation, à l'exception de la performance des gouvernements et des institutions coopérantes, pour laquelle la tendance est difficile à discerner. Les résultats relatifs à la période 2006-2007 sont également meilleurs qu'à l'époque de l'Évaluation externe indépendante du FIDA (2004-2005).
7. Il ressort de la comparaison avec les autres institutions que la performance des projets du FIDA est légèrement supérieure à celle du portefeuille de la Banque mondiale dans le domaine de l'agriculture et du développement rural. De même, considérées ensemble, la performance et la durabilité des projets du FIDA sont nettement meilleures que celles de la Banque asiatique de développement (BAsD) dans la région Asie et Pacifique. Les résultats qui se dégagent d'une évaluation conjointe de la Banque africaine de développement (BAfD) et du FIDA en Afrique révèlent que la performance du FIDA en Afrique est en gros semblable à celle de la BAfD, exception faite de la pertinence et de l'efficacité, pour lesquelles le FIDA obtient des appréciations supérieures.

¹ La performance des projets est une notion composite regroupant les critères de la pertinence, l'efficacité et de l'efficacité. (Elle est parallèle au critère d'évaluation des résultats utilisé par le Groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale.) Le résultat global des projets est fondé sur les appréciations concernant la pertinence, l'efficacité, l'efficacité, l'impact sur la pauvreté rurale, la durabilité et l'innovation, et la reproductibilité et l'application à plus grande échelle.

² L'échantillon utilisé par le RARI contient actuellement des appréciations issues de l'évaluation de 85 projets financés par le FIDA.

8. Bien que, faute de séries complètes, elles ne puissent pas être étayées à 100% par des statistiques, les tendances de la performance et de l'impact sont, somme toute, encourageantes³. Néanmoins, les conclusions générales du rapport 2008 sont confirmées par les trois analyses suivantes, qui se renforcent mutuellement:
- i) les résultats des évaluations entreprises en 2007; ii) l'analyse des données du RARI sur trois périodes biennales; et iii) la constatation, dans le rapport de cette année et dans celui de l'année précédente, que les opérations récentes obtiennent de meilleurs résultats que les anciennes. Dans l'ensemble, on peut donc raisonnablement conclure que l'efficacité du FIDA en matière de développement s'améliore et qu'elle s'améliorera probablement davantage encore dans le futur, lorsque les réformes prévues par le Plan d'action du FIDA visant à renforcer son efficacité en matière de développement seront pleinement appliquées.
9. Cependant, cette performance positive ne doit pas conduire à un excès d'optimisme. Le RARI distingue en effet cinq domaines dans lesquels des améliorations sont possibles:
- a) De nombreux projets présentant des résultats positifs ne sont que plutôt satisfaisants. La performance peut encore être renforcée, en particulier pour ce qui est de l'efficacité, étant donné la faiblesse relative de cet indicateur en général.
 - b) Si des améliorations importantes de la durabilité des opérations du FIDA sont évidentes en 2006 et 2007, les résultats et l'expérience de la BASD et de la Banque mondiale (dont les résultats en matière de durabilité étaient faibles à la fin des années 90) montrent que la performance du FIDA dans ce domaine peut être encore améliorée par un effort approprié au cours des prochaines années.
 - c) On ne saurait trop insister sur l'importance de l'impact dans le domaine de l'accès aux marchés, y compris l'engagement du secteur privé, ainsi que de l'environnement et des ressources naturelles. Des améliorations sont nécessaires dans ces deux domaines pour assurer un développement durable dans les zones rurales.
 - d) La promotion de l'innovation est un principe d'action fondamental du FIDA. Alors que la performance a été bonne en matière d'adoption d'approches novatrices, il est possible de faire plus pour assurer systématiquement la reproduction et l'application à grande échelle de celles-ci. À cette fin, une plus grande attention dans les programmes de pays à la concertation, à l'établissement de partenariats et à la gestion des savoirs est nécessaire.
 - e) La performance des partenaires (FIDA, gouvernements et institutions coopérantes) est satisfaisante dans deux projets sur trois. C'est là un domaine où des améliorations sont essentielles et possibles, vu que la performance des partenaires respectifs relève d'une façon générale de leur propre domaine.

Conclusions des évaluations relatives à l'apprentissage

10. Les évaluations ont souligné qu'il était important que le FIDA s'attache à acquérir une connaissance approfondie du contexte national, notamment le cadre institutionnel, les politiques publiques relatives à l'agriculture et au développement rural, le profil de la pauvreté rurale, et les questions sociales et culturelles. Il serait ainsi mieux armé pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies de pays et des projets mieux adaptés à l'environnement dans lequel ils sont exécutés. Par exemple, la situation des pays à revenu intermédiaire et des États fragiles est différente de celle des autres pays et exige un traitement spécifique. Les évaluations ont également souligné que la capacité du FIDA à conduire des études de ce genre était assez limitée et avait besoin d'être renforcée.

³ Voir paragraphe 6 du corps du rapport.

11. De manière générale, la performance des systèmes de S&E à l'échelle des projets n'était pas le point fort des opérations du FIDA. S'il est juste de reconnaître que les autres organismes de développement n'ont guère eu plus de succès dans ce domaine, il est toutefois indispensable que le Fonds accroisse de façon exponentielle l'attention et les ressources qu'il consacre à cet élément essentiel. Par le passé, le FIDA a fait des efforts sporadiques, recourant en particulier aux dons, mais une action plus systématique et plus cohérente est requise pour produire un changement réel dans la performance générale des systèmes de S&E au niveau des projets. Un atelier du RARI consacré au S&E a recueilli d'utiles suggestions pour l'avenir. Elles seront approfondies à l'occasion d'une initiative à l'échelle du FIDA visant à améliorer la performance des systèmes de S&E, menée conjointement par OE et par le Département gestion des programmes.

Recommandations

12. Le Conseil d'administration est invité à approuver les recommandations suivantes:
- a) Lors de l'examen du RARI, à sa session de décembre 2007, le Conseil est convenu qu'OE devrait étudier dans le rapport de 2009 un certain nombre de domaines où l'impact est faible (notamment les marchés, les institutions et l'environnement). Étant donné les ressources nécessaires et le temps que la direction et le personnel du FIDA devront consacrer à cette tâche, OE propose d'insérer dans le rapport de l'an prochain des sections spécifiques sur l'apprentissage portant sur deux des domaines où l'impact est le plus faible.
 - b) Les thèmes d'apprentissage proposés pour l'édition de 2009 sont l'**accès aux marchés** et l'**environnement**, vu que dans ces domaines la performance du FIDA n'est pas aussi bonne que dans celui des institutions. À cet égard, OE propose d'étudier de façon approfondie les constatations formulées dans les évaluations et l'expérience internationale dans ces deux domaines, d'inviter la direction et le personnel du FIDA à participer à un atelier afin d'examiner les mesures qui pourraient être prises pour améliorer encore la performance du FIDA, et d'en porter les résultats à l'attention du Conseil.
 - c) Il est recommandé que d'autres domaines où l'impact est faible – **institutions**, et **capital social et autonomisation** – soient retenus comme thèmes d'apprentissage lors de l'établissement du rapport de 2010.
 - d) Il est recommandé qu'OE étudie de façon plus approfondie les domaines (voir paragraphe 9 ci-dessus dans lesquels des améliorations sont nécessaires, et propose au Conseil, dans le cadre du rapport de 2009, une liste de thèmes d'apprentissage à traiter dans les éditions futures.

Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA évaluées en 2007

I. Introduction

1. Le présent rapport sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) est le sixième qu'établit le Bureau de l'évaluation (OE)¹. Le RARI regroupe les résultats et l'impact des opérations du FIDA sur la base d'un ensemble d'évaluation de projets, de programmes de pays et d'évaluations à l'échelle de l'institution conduites l'année précédente, en l'occurrence 2007, et en fait la synthèse.
2. Comme par le passé, l'objectif du RARI est double: i) présenter une synthèse des résultats fondée sur une méthodologie d'évaluation commune; et ii) mettre en relief les grandes questions d'apprentissage et les problèmes de développement dont le FIDA doit se préoccuper pour renforcer son efficacité en matière de développement. Le RARI s'adresse principalement à la direction et au personnel du FIDA, ainsi qu'au Comité de l'évaluation et au Conseil d'administration du Fonds, mais il intéresse aussi la communauté du développement au sens large en raison des questions d'ordre général qu'il soulève en matière de développement agricole et rural durable.
3. Le RARI de cette année conserve la structure de l'édition de 2007. Les sections II à IV présentent une synthèse des principales conclusions issues des évaluations conduites en 2007 au niveau des projets, des pays et de l'institution. La section V est consacrée à l'analyse de l'ensemble des données provenant de l'évaluation des 85 projets examinés depuis la première édition du rapport en 2003. La section VI porte sur la contribution du rapport à l'apprentissage, et traite cette année, comme il en a été convenu avec le Conseil d'administration en 2007, les thèmes du contexte national, et du suivi-évaluation (S&E) à l'échelle des projets. Les conclusions et les recommandations sont présentées à la section VII.

II. Projets et programmes évalués

4. Le tableau 1 donne une vue d'ensemble des évaluations exécutées par OE en 2007, à savoir une évaluation à l'échelle de l'institution, deux évaluations de programme de pays², ainsi que deux évaluations intermédiaires et trois évaluations terminales de projet. Les objectifs des projets et programmes sont récapitulés à l'annexe III.
5. Les 12 projets évalués dans le présent rapport ont pour la plupart été approuvés au cours de la période 1998-2001. Quatre d'entre eux, en cours d'exécution au moment de l'évaluation, devraient s'achever entre 2008 et 2010. Parmi les huit autres projets, cinq ont été clôturés en 2007 et les trois autres en 2000, 2003 et 2005, respectivement. Par conséquent, bien qu'ils aient été conçus entre 1998 et 2001, les 12 projets évalués dans le présent rapport présentent une image assez récente du portefeuille de projets du FIDA.
6. Il convient de faire preuve de prudence lorsqu'on veut tirer des conclusions générales sur la performance du portefeuille historique de projets en se fondant sur ces évaluations. En effet, les projets et programmes évalués ne constituent pas un échantillon aléatoire³ ou représentatif du portefeuille de prêts du FIDA de l'époque concernée, et ils ne représentent qu'un nombre relativement faible du total des projets financés par le FIDA⁴.

¹ Conformément aux dispositions de la politique du FIDA en matière d'évaluation (voir paragraphe 20 du document EB 2003/78/R.17/Rev.1), OE est chargé de rédiger le RARI tous les ans.

² Sept projets au total ont aussi été évalués dans le cadre des deux évaluations de programme de pays (EPP).

³ En consultation avec le Comité de l'évaluation, OE a défini un ensemble de critères de sélection des évaluations à inclure dans son programme de travail annuel – voir annexe V du programme de travail et budget d'OE, document EC 2003/S3/W.P.2.

⁴ Conformément à la pratique des autres institutions financières internationales (IFI), OE évalue environ 30% des projets clôturés chaque année.

Tableau 1
Évaluations entreprises en 2007

Type	Pays/ région	Titre	Date d'approbation par le Conseil d'administration	Date d'achèvement du projet	Prêt FIDA ^a (en millions d'USD)	Coût total du projet ^a (en millions d'USD)
Évaluation à l'échelle de l'institution	Afrique	Opérations de développement agricole et rural menées par la BAFD et le FIDA en Afrique: une évaluation conjointe ^b				
Évaluations de programme de pays	Éthiopie ^c	Projet de recherche agricole et de formation (ARTP)	septembre 1998	juin 2007	18,2	90,6
		Programme d'intermédiation financière rurale (RUFIP)	décembre 2001	mars 2010	25,7	88,7
		Projet de développement des communautés pastorales (PCDP)	septembre 2003	juin 2009	20,0	60,0
	Pakistan ^c	Projet de soutien aux villages de la zone de Mansehra	décembre 1992	juin 2000	14,6	24,2
		Projet de mise en valeur de la zone de desserte du Pat Feeder	avril 1994	juin 2003	28,5	41,5
		Projet de développement villageois dans les zones barani	décembre 1998	juin 2007	15,3	25,1
Évaluations intermédiaires de projet	Burkina Faso	Projet national de gestion des terroirs (PNGT2)	mai 2000	juin 2007	11,4	111,0
	Philippines	Projet de promotion des initiatives communautaires dans l'ouest de Mindanao (WMCIP)	avril 1998	juin 2007	15,5	18,2
Évaluations terminales de projet	Albanie	Programme de développement des zones montagneuses (MADP)	décembre 1999	septembre 2007	13,7	23,1
	Belize	Projet de développement agricole et de gestion des ressources à l'initiative des collectivités (CARM)	avril 1998	décembre 2005	2,3	6,8
	Pakistan	Projet de soutien dans la zone de Dir (DASP)	septembre 1996	juin 2008	16,5	25,4
Total					196,1	613,3

^a Le montant du prêt du FIDA et les coûts indiqués pour les deux évaluations du programme de pays (EPP) se rapportent au montant total des prêts et au coût global des seuls projets évalués et notés dans le cadre de l'EPP concernée. En d'autres termes, les chiffres ne correspondent pas au montant total des prêts accordés au pays par le FIDA et ne représentent pas le coût total de l'ensemble des projets financés par le Fonds dans ce pays.

^b Les documents de travail relatifs à cette évaluation ont été achevés à temps pour le présent rapport, en particulier la méta-évaluation couvrant 28 évaluations de projets pour le FIDA et 27 pour la BAFD: Méta-évaluation de la performance passée – opérations de développement agricole et rural menées par la BAFD et le FIDA en Afrique: une évaluation conjointe, mai 2008. Le rapport principal de l'évaluation conjointe alimentera le RARI de l'an prochain.

^c Les projets mentionnés dans la colonne suivante ont été évalués individuellement dans le cadre des EPP relatives à l'Éthiopie et au Pakistan, respectivement. Ils ne représentent pas la liste exhaustive des projets financés par le FIDA dans ces deux pays.

III. Conclusions des évaluations effectuées en 2007

A. Performance des projets (pertinence, efficacité et efficience)

7. La présente section est consacrée à l'examen de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience des projets, ces critères réunis donnant une vue d'ensemble de la performance des projets⁵. Le tableau 2 récapitule les 12 projets appréciés selon ces critères dans les évaluations de 2007.

Tableau 2

Pertinence, efficacité et efficience (en pourcentage par appréciation)

Appréciation	Pertinence	Efficacité	Efficience	Performance des projets
6 Très satisfaisant	17			
5 Satisfaisant	58	33	8	25
4 Plutôt satisfaisant	25	50	50	75
Total: satisfaisant	100	83	58	100
3 Plutôt insuffisant		17	42	
2 Insuffisant				
1 Très insuffisant				
Total: insuffisant	0	17	42	0

Note: Pour éviter les décimales, certains pourcentages du tableau ont été arrondis en appliquant une méthode homogène. Chacun des chiffres du tableau ci-dessus (et des autres tableaux figurant dans le présent document) est la somme exacte mais arrondie des données sous-jacentes et non la simple addition des chiffres présentés. Cela explique l'écart apparent avec le total arithmétique constaté dans certains cas, qui peut aller jusqu'à 1%. La présente note s'applique aussi à la figure 1 ainsi qu'aux tableaux 4, 5 et 11.

8. Les données figurant dans le tableau 2 permettent de faire un certain nombre de constatations. Tout d'abord, la majorité des projets évalués ont obtenu des résultats satisfaisants pour tous les critères mesurant la performance. De plus, la performance globale des projets a été satisfaisante dans tous les cas. Deuxièmement, les appréciations sont particulièrement bonnes pour la pertinence et l'efficacité. Pour ce dernier critère, cependant, 50% des projets ont été jugés seulement plutôt satisfaisants, c'est-à-dire qu'ils ont été considérés comme dépassant tout juste le niveau nécessaire pour entrer dans la catégorie «satisfaisant». Ce dernier constat met en évidence le fait qu'un grand nombre de projets peuvent atteindre une efficacité satisfaisante si les efforts sont mobilisés au niveau approprié dans l'avenir. Troisièmement, comme les années précédentes, l'efficience est un sujet de préoccupation. La moitié des projets ont été considérés comme seulement plutôt satisfaisants et 42% comme plutôt insuffisants. Ainsi, des efforts devront être faits à l'avenir pour réduire le nombre de projets insuffisants et consolider la performance satisfaisante d'un grand nombre de projets dont l'efficience est seulement plutôt satisfaisante.

Pertinence

9. Tous les projets évalués ont été jugés pertinents (plutôt satisfaisants ou plus) et 75% d'entre eux ont été jugés satisfaisants ou très satisfaisants à cet égard. Dans l'ensemble, le rapport aboutit à la conclusion que tous les projets et programmes ont traité les problèmes de la pauvreté rurale et les besoins des populations rurales pauvres, et se sont conformés aux politiques tant du FIDA que des pays intéressés.
10. Bien entendu, tous les projets n'ont pas été aussi pertinents qu'ils auraient pu l'être, aussi est-il utile, aux fins d'apprentissage, d'analyser les causes de cet état de choses. Par exemple, la conception du programme de développement des zones montagneuses (MADP) en Albanie a comporté une erreur de jugement consistant à promouvoir l'action collective dans un contexte sociologique de défiance à l'égard

⁵ Le Groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale combine aussi les critères de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience pour déterminer les résultats des projets, si bien que ces derniers sont comparables au critère d'évaluation de la performance des projets utilisé par OE. Une explication des appréciations concourant à la détermination de la performance des projets figure à l'annexe IV.

des institutions publiques et des approches coopératives dépassant le cadre de la famille. De plus, la concentration initiale sur la vulgarisation agricole traditionnelle, comportant des démonstrations et la formation des agriculteurs, ne correspondait pas aux priorités et aux intérêts des agriculteurs eux-mêmes et était donc d'une pertinence limitée. À l'occasion de l'examen à mi-parcours, le FIDA a toutefois eu le mérite de reconnaître les erreurs initiales et élaboré une nouvelle vision infléchissant l'orientation du projet vers le secteur privé, ce qui en a considérablement amélioré la pertinence.

11. Les composantes des projets n'ont pas non plus toujours été jugées également pertinentes. L'EPP concernant l'Éthiopie a abouti à la conclusion que la finance rurale, la petite irrigation et le développement pastoral étaient des activités très pertinentes. Celles-ci étaient très demandées, facilement accessibles et étayées par une bonne pratique. Les évaluateurs ont considéré que les activités relatives à la recherche agronomique et à la commercialisation des produits agricoles étaient moins pertinentes. Si l'EPP a confirmé la nécessité de soutenir la mise en place d'un système national de recherche agricole, elle a considéré que la faiblesse des liens entre ce système, les services de vulgarisation et les paysans en tant qu'utilisateurs finals était préoccupante. Pareillement, tout en reconnaissant que le projet de commercialisation n'était en vigueur que depuis deux ans, l'EPP a noté qu'il devrait étudier les possibilités de développement des partenariats public-privé. Les objectifs et la plupart des activités du projet de promotion des initiatives communautaires dans l'ouest de Mindanao (WMCIP), aux Philippines, étaient très pertinents par rapport aux besoins et aux aspirations des parties prenantes. Toutefois, la composante crédit ne répondait pas aux besoins des bénéficiaires du projet en raison de la rigueur de la politique de prêt de la banque concernée, et la refonte de la conception proposée ne s'est pas concrétisée.
12. Deux évaluations ont attribué une pertinence réduite à des projets dont la conception n'avait pas traité des problèmes d'exécution qui étaient prévisibles. Le projet de développement agricole et de gestion des ressources à l'initiative des collectivités (CARM), au Belize, a sous-estimé les capacités nécessaires à l'exécution du projet. L'expérience acquise à la faveur d'autres projets avait montré que les capacités de la direction/du personnel du projet était un élément essentiel. Un soutien plus vigoureux au démarrage du projet et des attentes plus réalistes auraient été utiles. De même, des problèmes d'exécution prévisibles dans le contexte difficile du projet de soutien dans la zone de Dir (DASP) au Pakistan n'ont pas été traités. L'évaluation a constaté que ces problèmes auraient pu être atténués par un soutien plus systématique à l'exécution en matière de formation et d'assistance technique.
13. La pertinence des projets pour les groupes pauvres et vulnérables est un problème qui se retrouve dans cinq évaluations. Le WMCIP, aux Philippines, a reçu des éloges pour l'attention particulière accordée aux groupes vulnérables, notamment les peuples autochtones. Cette orientation a tout d'abord été adoptée lors de la phase pilote du projet afin de mieux cibler les ménages dont les moyens d'agir étaient les plus limités et qui ne participaient pas aux activités du projet. Elle a ensuite été étendue aux communautés voisines pour atteindre les ménages les plus vulnérables. Concernant le soutien apporté aux populations les plus pauvres, quatre évaluations ont toutefois relevé de moins bons résultats⁶. Les différences d'impact qui en ont découlé sont examinées à la section «Impact sur la pauvreté rurale» (section III.B).
14. La pertinence en matière de parité hommes-femmes a été inégale. Le WMCIP, aux Philippines, a été loué pour son approche proactive de l'engagement des femmes et des associations féminines, et pour l'enregistrement consciencieux des données de S&E ventilées par sexe. Ce projet a toutefois été critiqué pour son approche cloisonnée de la problématique hommes-femmes, alors qu'il aurait fallu envisager dans une perspective plus large les besoins et les rôles tant des hommes que des femmes. Le problème a également été traité de façon assez efficace, bien que

⁶ Il s'agit des projets en Albanie et au Burkina Faso, du DASP au Pakistan et de l'EPP concernant le Pakistan.

parfois maladroite, au Pakistan. En effet, si le projet a bien prêté attention à l'autonomisation des femmes, y compris leur mobilisation et leur formation, il n'a pas toujours pris de mesures spécifiques qui auraient été mieux adaptées aux normes sociales et traditionnelles en vigueur dans les communautés visées. On ne peut pas en dire autant du MADP, en Albanie, dont la conception n'a accordé qu'une place limitée au ciblage sur la parité hommes-femmes, et qui n'a pas traité les sexospécificités en cours d'exécution, malgré les pressions de la supervision.

Efficacité

15. Bien que les appréciations relatives à ce critère aient été inférieures à celles de la pertinence, plus des trois quarts (83%) des projets ont encore été jugés efficaces dans l'ensemble (plutôt satisfaisants ou mieux). Pour quatre d'entre eux (33%), l'efficacité a été jugée satisfaisante, et 50% des projets ont été considérés comme plutôt satisfaisants à cet égard. Certaines caractéristiques des opérations du FIDA conduisent à une efficacité accrue, par exemple: l'attention dûment portée à la participation des populations à la conception et à l'exécution, la fixation d'objectifs réalistes qui peuvent être atteints dans les délais d'exécution prévus et correspondent aux capacités institutionnelles générales, ainsi que l'affectation des ressources et des savoir-faire techniques nécessaires à l'appui à l'exécution. Parmi les facteurs négatifs, citons les cahiers des charges complexes en matière d'infrastructures qui rendent difficiles l'utilisation et l'entretien de celles-ci par les populations rurales pauvres, et les retards dans le versement des fonds de contrepartie.
16. Ainsi, en Éthiopie, le projet de développement des communautés pastorales (PCDP) a mis en place des modèles efficaces et innovants de gouvernance locale pour la planification et la réalisation des investissements dans l'infrastructure communautaire et dans des activités rémunératrices de revenus à l'intention des plus pauvres. Le programme d'intermédiation financière rurale (RUFIP), également en Éthiopie, a accru le nombre des clients desservis au rythme moyen de 34% par an, atteignant 1,72 million de personnes au milieu de l'année 2007. Au Pakistan, le DASP a atteint ses objectifs dans un contexte géographique et sociopolitique particulièrement difficile: important accroissement de la production végétale et animale, augmentation des emplois, meilleur accès aux marchés, et amélioration de la situation des femmes en matière de revenus et dans d'autres domaines.
17. L'efficacité n'a été jugée plutôt insuffisante que dans le cas de deux projets (17%). Au niveau des communautés, l'efficacité du CARM, au Belize, a été minimale. Les communautés visitées considéraient que le projet ne faisait que répéter les échecs précédents, c'est-à-dire qu'il les visait ostensiblement mais ne répondait pas aux besoins qu'elles avaient exprimés et ne changeait rien à leurs conditions de vie. Par exemple, le sous-projet à l'intention des femmes ne correspondait pas aux intérêts de celles-ci, mais consistait en activités ménagères stéréotypées telles que la cuisine ou la confection de vêtements. Le taux de participation des femmes n'a atteint que 25%, alors que l'objectif visé était de 35%. Par contre, à la fin du projet, les principales activités d'ordre organisationnel concernant le crédit et l'industrie du cacao ont été des réussites exemplaires. Les initiatives ont réussi lorsque le projet disposait de personnel qualifié et expérimenté, lorsqu'il y avait un intérêt réel des communautés et lorsque des débouchés existaient.
18. L'efficacité du MADP en Albanie a aussi été mitigée, tout en s'améliorant nettement au fil du temps. L'inefficacité des interventions initiales a été attribuée à une erreur de conception: miser sur les associations et l'action collective était inadapté au contexte albanais.
19. **L'efficience** a été appréciée, dans les évaluations, sur la base d'un ensemble de critères: analyses coûts-avantages *ex post* lorsqu'elles étaient disponibles, comparaison des coûts unitaires et critères de gestion tels que les retards d'exécution. Dans l'ensemble, l'efficience est le critère le moins satisfaisant parmi les trois qui représentent la performance des projets. Elle a été jugée plutôt satisfaisante ou plus dans juste un peu plus de la moitié des projets (58%). Ce résultat s'explique par des facteurs à la fois positifs, notamment le partage des

dépenses avec les bénéficiaires et la participation communautaire, et négatifs tels que la lenteur et les erreurs du recrutement (qualifications insuffisantes ou inadaptées), la surestimation au stade de la préévaluation des taux de rentabilité économique, la lenteur des procédures administratives, la dispersion des sites du projet et la situation difficile qui y régnait.

20. L'une des opérations plutôt efficaces, le projet national de gestion des terroirs (PNGT2) au Burkina Faso, a enregistré des coûts unitaires jusqu'à 66% inférieurs aux références dans le secteur, l'économie la plus importante étant réalisée dans l'infrastructure sociale. Ce résultat a été imputé à la participation des bénéficiaires aux dépenses et à la supervision des travaux, ainsi qu'à une approche à impulsion communautaire qui a stimulé la candidature d'entrepreneurs locaux concurrentiels. Une opération seulement sur les 12 qui sont examinées dans le rapport de cette année, le RUFIP en Éthiopie, a été jugé satisfaisant. Les institutions de microfinancement disposent de portefeuilles de qualité et présentent une bonne efficacité opérationnelle, en ce qui concerne, par exemple, l'approbation des prêts et les taux de recouvrement. L'effet de taux d'inflation croissants sur l'avenir du secteur reste toutefois un sujet de préoccupation. Les projets de développement pastoral et d'irrigation à petite échelle réalisés en Éthiopie ont généralement des coûts unitaires favorables (de nouveau grâce à la participation communautaire), mais ils ne sont jugés que plutôt satisfaisants en raison des retards d'exécution. Le projet de recherche agricole et de formation (ARTP), exécuté dans le même pays, a été jugé plutôt insuffisant pour un ensemble de raisons: production nettement insuffisante du projet, coûts unitaires élevés de la construction et importants retards.
21. L'une des contraintes opérationnelles qu'a rencontrée le WMCIP, aux Philippines, a été son implantation dans une zone de conflit. Cette contrainte et la grande dispersion des sites du projet ont présenté des problèmes d'exécution, de supervision et d'appui à l'exécution du projet. L'efficacité a aussi pâti des retards d'exécution liés aux lenteurs administratives et d'une impasse de 18 mois entre le FIDA et le gouvernement au sujet du rôle des ONG. Des difficultés analogues ont également été rencontrées en Albanie par suite de retards de près de deux ans dans le recrutement du personnel clé de direction du MADP. Cela semble expliquer l'approche au coup par coup et impulsée par l'offre qui a été adoptée pour rattraper le temps perdu.
22. Les problèmes de ressources humaines avaient été recensés comme l'un des principaux risques menaçant l'efficacité du CARM au Belize. Ce risque s'est concrétisé au stade de l'exécution en raison de retards dans le recrutement et du manque de personnel. Vu le peu de résultats obtenus et le niveau élevé des coûts de fonctionnement, le projet a été jugé plutôt insuffisant. Le MADP en Albanie a aussi été jugé plutôt insuffisant. Comme c'est le cas de beaucoup de projets, l'efficacité varie selon la composante du projet, ce qui rend difficile une évaluation globale. Dans l'ensemble toutefois, le tableau qui se dégage de ce projet se caractérise par d'importants retards d'exécution, et par une surestimation, au stade de la conception, de la durée de vie économique des investissements dans l'irrigation, la vaccination du bétail et la vulgarisation agricole. Des surestimations analogues au stade de la préévaluation ont été relevées dans cinq autres projets. Les taux de rentabilité économique des principaux sous-projets du PNGT2 au Burkina Faso ont été jugés excessivement optimistes en raison des problèmes d'exploitation et d'entretien, et de la sous-utilisation de certains investissements communautaires. Au Pakistan, les quatre projets examinés dans le cadre de l'EPP présentaient tous, à leur achèvement, des taux de rentabilité inférieurs à ceux qui avaient été prévus au stade de la préévaluation.

Performance des projets

23. Comme il a été mentionné ci-dessus, la performance des projets est déduite des appréciations concernant la pertinence, l'efficacité et l'efficacité. Selon ce critère, et pour la première fois depuis l'établissement du RARI en 2003, la totalité des projets évalués en 2007 ont été jugés plutôt satisfaisants ou mieux (voir tableau 2

ci-dessus). C'est là un résultat très positif, même si 75% de ces projets n'ont été jugés que plutôt satisfaisants en ce qui concerne la performance, ce qui signifie que des améliorations sont encore possibles.

Encadré 1

Principaux points à retenir concernant la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la performance des projets

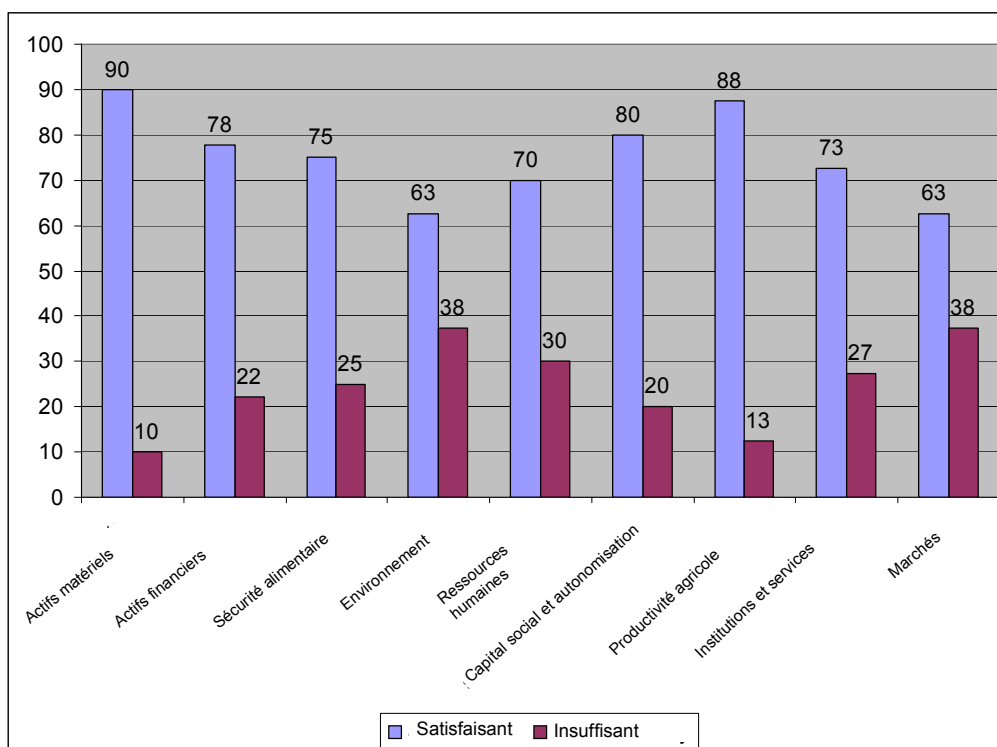
- Comme les années précédentes, la pertinence demeure le point fort des opérations du FIDA. En d'autres termes, les projets et programmes sont axés sur les aspects qui sont susceptibles d'améliorer de manière globale les moyens d'existence des populations rurales pauvres.
- L'efficacité, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les objectifs du projet ont été atteints à son achèvement, a aussi été jugée bonne. Il y a, en revanche, des domaines qui appellent l'attention; par exemple, il faut veiller à ce que les objectifs des projets soient réalistes et mesurables.
- L'efficience est un sujet de préoccupation, comme les années précédentes. Parmi les critères d'évaluation mentionnés dans la présente section, c'est celui qui présente les résultats les moins positifs.
- La performance des projets, critère composite réunissant la pertinence, l'efficacité et l'efficience, est satisfaisante dans tous les cas pour la première fois depuis la création du RARI. C'est là un résultat remarquable.
- Enfin, si pour l'échantillon de projets évalués, les résultats sont généralement positifs, il faut se garder d'être trop optimiste, car nombre de projets n'obtiennent que des résultats plutôt satisfaisants en ce qui concerne l'efficacité, l'efficience et la performance des projets.

B. Impact sur la pauvreté rurale

24. Neuf domaines sont retenus pour l'évaluation de l'impact sur la pauvreté rurale. Ils sont indiqués sur le graphique 1 et explicités à l'annexe II. Comme dans le rapport de l'an dernier, la présente section mentionne et explique principalement les cas de forte et de faible performance plutôt que la performance moyenne dans tous les domaines d'impact.

Graphique 1

Impact par domaine – pourcentage de projets satisfaisants et insuffisants (2007)



25. Le graphique 1 illustre les résultats positifs obtenus dans tous les domaines d'impact. Dans les évaluations de 2007, en particulier, l'impact a été jugé le plus élevé sur les actifs matériels (90% de projets satisfaisants) et sur la productivité agricole (88% de projets satisfaisants). En revanche, il faut améliorer l'impact sur l'environnement et l'accès aux marchés. Les paragraphes ci-dessous présentent une tentative d'analyse et d'explication de ces résultats.
26. Cinq projets (50%) ont été très bien notés pour leur impact sur les **actifs matériels**. Quatre autres projets (40%) ont eu un impact plutôt satisfaisant à cet égard. Le PNGT2, au Burkina Faso, a fourni à 37% des villages du pays des infrastructures de base essentielles, leur offrant un plus large accès à l'eau potable, aux soins de santé primaires et à l'éducation. Au Pakistan, le DASP a eu un impact évident sur plus de 10 000 ménages. Au niveau des communautés, l'impact a revêtu la forme de systèmes d'approvisionnement en eau, de pompes manuelles et d'entrepôts à légumes. Au niveau des ménages, il s'est traduit par des semences améliorées de céréales vivrières, du bétail amélioré, la remise en état des terres (irriguées ou non) et des latrines.
27. Dans le domaine de la **productivité agricole**, des améliorations satisfaisantes ou plutôt satisfaisantes ont été enregistrées dans le cas de sept projets (88%). L'évaluation du WMCIP, aux Philippines, a constaté une hausse importante des revenus agricoles, attribuable à l'application de techniques agricoles nouvelles et intégrées et à l'amélioration de l'infrastructure agricole. La création de réserves de poissons a aussi permis une augmentation des taux de reproduction et des prises moyennes.
28. Dans deux projets examinés dans le cadre de l'EPP relative au Pakistan (projet de développement villageois dans les zones barani et projet de mise en valeur des zones barani dans la province frontière du Nord-Ouest), l'adoption de semences améliorées a contribué à une augmentation de 30% au moins de la productivité. Les informations recueillies lors de l'évaluation du DASP, au Pakistan, indiquent aussi que ce projet a contribué à l'important bond en avant de la productivité des cultures et de l'élevage, qui partait, il est vrai, d'un très bas niveau. En revanche, les deux rapports d'évaluation ont reconnu que les informations fournies par le S&E ne permettaient pas d'évaluer la productivité agricole avec précision. En effet, si les données fournies étaient complètes pour les activités, ce n'était pas le cas pour l'impact. Par exemple, les données manquaient sur la survie des semences et sur l'adoption de techniques améliorées. Dans le cadre de l'EPP concernant le Pakistan et d'autres évaluations, OE a procédé dans chaque cas à des enquêtes spécifiques afin de recueillir les données primaires nécessaires pour combler ces lacunes.
29. Environ 60% de l'ensemble des projets ont eu un impact positif sur l'environnement et les ressources naturelles. En revanche, près de 40% des projets ont été jugés insuffisants en ce qui concerne l'impact sur l'environnement. Plus précisément, l'impact sur l'environnement et les ressources naturelles a été très satisfaisant dans le cas du DASP au Pakistan. En moyenne, 0,22 hectare environ de zones boisées nouvelles par ménage peuvent être attribuées à ce projet, ce qui n'est pas négligeable dans un environnement où les ménages ciblés possèdent moins de un hectare de terres consacrées à la production végétale et animale. Aux Philippines, le WMCIP a eu un impact environnemental jugé satisfaisant parce qu'il avait contribué à la protection et à la restauration des ressources naturelles et de l'environnement, par diverses mesures telles que la création d'aires marines protégées et de réserves de poissons, et la restauration de forêts de palétuviers.
30. Trois projets ont eu un impact insuffisant sur l'environnement et les ressources naturelles. Certains investissements dans la gestion des ressources naturelles réalisés dans le cadre du PNGT2, au Burkina Faso, sont apparus peu efficaces, et les ouvrages en mauvais état. Dans la plupart des cas, la cause en était attribuable à l'insuffisance des dispositions relatives à l'entretien et à la gestion ou à des problèmes de régime foncier non résolus, dont l'étendue dépassait la limite des villages. Par conséquent, les problèmes relatifs à l'environnement et aux

ressources naturelles n'ont pas reçu l'attention voulue dans les plans villageois, en dépit de l'importance fondamentale de la terre, ainsi que de l'accès aux ressources naturelles et de leur gestion pour les moyens d'existence des ménages les plus pauvres.

31. Des difficultés relatives à l'entretien à long terme des investissements réalisés dans le domaine de l'environnement et des ressources naturelles ont aussi été relevées dans le MADP en Albanie. Certains plans de gestion des forêts et des pâturages ont contribué à la protection et à la restauration. Toutefois, l'absence d'application et l'activité limitée des associations d'utilisateurs après l'achèvement du programme réduisent souvent l'impact à moyen et long terme de ces plans. Un examen plus approfondi des questions environnementales figure à la section V (paragraphe 81 à 86).
32. Comme dans les précédents RARI, l'évaluation des projets et programmes de pays ont révélé qu'ils avaient eu un impact relativement moindre sur l'accès aux marchés. Un peu moins des deux tiers des projets évalués ont eu un impact satisfaisant ou plutôt satisfaisant. Dans la plupart des cas, les évaluations ont abouti à la conclusion que l'amélioration de l'accès aux marchés était attribuable aux investissements routiers plutôt qu'à une action directe et adéquate sur les marchés eux-mêmes (par exemple, création de marchés ou résolution des problèmes de commercialisation). La plupart des routes construites dans le cadre du MADP en Albanie ont eu un impact positif important sur les communautés desservies, même si, dans certains cas, le manque d'efficacité et de durabilité a limité cet impact. L'évaluation du DASP et celle du programme de pays au Pakistan ont aussi abouti à la conclusion que la construction de routes avait incontestablement amélioré l'accès aux marchés. En revanche, l'EPP concernant le Pakistan a critiqué de manière générale le manque d'attention directe accordée au développement des marchés, à l'appui des autres initiatives des projets. Par exemple, un certain nombre de pépinières privées n'ont pas survécu faute de marchés, et la durabilité de l'approvisionnement en semences était menacée par l'absence de liens avec le secteur privé.
33. Au Belize, le CARM a également enregistré des résultats mitigés. L'accès aux marchés s'était amélioré pour le cacao et les produits animaux, mais le projet avait négligé les questions de commercialisation. Les initiatives impulsées par l'offre dépourvues d'éléments relatifs aux marchés ou à la commercialisation ont également abouti dans le meilleur des cas à des résultats médiocres. Aux Philippines, le WMCIP a aussi été critiqué parce qu'il ne comportait pas de stratégie agro-industrielle ou orientée vers les marchés. Bien que les routes reliant les exploitations agricoles aux marchés aient là aussi contribué à améliorer l'accès aux marchés des produits agricoles, le projet n'a pas abordé le fonctionnement des marchés ou les prix, pas plus qu'il n'a visé à améliorer l'information des agriculteurs sur les agro-industries et la commercialisation. Il a été axé principalement sur l'amélioration de la production de subsistance plutôt que sur la production commerciale.

C. Impact global sur la pauvreté rurale

34. S'il est utile de savoir quel impact un projet particulier a pu avoir dans des domaines spécifiques (par exemple, la sécurité alimentaire ou les actifs financiers), il est aussi essentiel que les évaluations fournissent une appréciation d'ensemble de l'impact d'un projet sur la pauvreté rurale. La présente section du rapport fournit une évaluation d'ensemble de l'impact sur la pauvreté rurale des projets financés par le FIDA, issue du regroupement des résultats obtenus dans les divers domaines d'impact présentés dans la section précédente.
35. Le tableau 3 donne une image très positive de l'impact sur la pauvreté rurale. De fait, à une exception près, tous les projets évalués (91%) ont eu un impact global satisfaisant ou plutôt satisfaisant sur la pauvreté rurale. Deux des évaluations ont constaté que les efforts entrepris pour atteindre les groupes pauvres et vulnérables avaient été couronnés de succès. Aux Philippines, le WMCIP, spécialement axé sur les groupes vulnérables, a bénéficié à près de 3 400 ménages vulnérables (soit

environ 20% du total des bénéficiaires). Des associations féminines ont été créées sur tous les sites du projet. En Éthiopie, le PCDP a directement contribué à l'amélioration du revenu et des actifs de 10 000 personnes parmi les plus pauvres de ces communautés, dont les trois quarts étaient des femmes.

Tableau 3
Impact global sur la pauvreté rurale

<i>Appréciation</i>	<i>Total échantillon 2007 (%)</i>
Très satisfaisant	
Satisfaisant	36
Plutôt satisfaisant	55
Total: satisfaisant	91
Plutôt insuffisant	9
Insuffisant	
Très insuffisant	
Total: insuffisant	9

36. La bonne performance globale qui ressort du tableau 3 représente une moyenne et ne signifie pas nécessairement que tous les groupes aient été semblablement ou également bénéficiaires. L'EPP concernant l'Éthiopie a constaté que la «confiscation par les élites» avait généralement été évitée et que les bénéfices apportés avaient été réels, même pour les personnes très pauvres disposant d'actifs limités. Ce résultat a été attribué à l'efficacité des enquêtes rurales participatives entreprises au stade de l'établissement des plans d'intervention, activités simples et d'un coût abordable pour les ménages très pauvres, ainsi qu'à la culture égalitaire et ouverte des communautés pastorales concernées.
37. Quatre évaluations (33%) ont abouti à la conclusion que les groupes pauvres et vulnérables avaient probablement été moins bénéficiaires que les groupes relativement aisés. Par exemple, l'évaluation du PNGT2, au Burkina Faso, a constaté que les bienfaits sociaux et économiques étaient inférieurs aux attentes en ce qui concernait les groupes vulnérables, notamment les femmes, les jeunes, les pasteurs et les immigrants, qui avaient été spécifiquement mentionnés comme groupes cibles prioritaires. Le FIDA était un cofinancier mineur aux côtés de la Banque mondiale, qui était aussi l'institution coopérante, si bien que le Fonds n'avait pu faire prévaloir de préoccupations qui lui étaient propres, telles que le ciblage et le suivi de l'impact. L'EPP relative au Pakistan a abouti à une conclusion analogue: le projet était axé sur les communautés et les ménages les moins pauvres, et il est probable que les personnes très pauvres en aient peu bénéficié. Les principaux bénéficiaires ont été les ménages de propriétaires terriens relativement riches et disposant d'une capacité d'épargne.

Encadré 2

Principaux points à retenir concernant l'impact sur la pauvreté rurale

- Comme les années précédentes, l'impact global sur la pauvreté rurale reste bon, bien que 55% des projets n'aient été jugés que plutôt satisfaisants.
- Des résultats particulièrement positifs sont évidents dans des domaines essentiels tels que les actifs matériels et la productivité agricole.
- Les domaines d'impact dans lesquels les résultats ont besoin d'être renforcés comprennent l'accès aux marchés, et la gestion de l'environnement et des ressources naturelles.
- L'équité des sexes et l'autonomisation des femmes occupent une place importante dans les opérations du FIDA. Si certains projets ont obtenu de bons résultats à cet égard, de nouveaux progrès sont possibles si l'on veille à ce que les activités proposées soient bien adaptées au progrès des femmes.

D. Facteurs fondamentaux

38. Chaque évaluation prend en considération deux facteurs fondamentaux : a) la durabilité; et b) l'innovation, la reproductibilité et l'application à plus grande échelle (tableau 4), tous deux essentiels à l'amélioration des opérations du FIDA. L'évaluation de la durabilité donne une indication de la persistance des bienfaits après la clôture des projets. À cet égard, c'est l'une des caractéristiques les plus importantes de tout projet de développement. De même, en raison du montant relativement faible des ressources financières que le FIDA apporte à l'agriculture et au développement rural, la promotion des innovations favorables aux pauvres et la contribution à leur reproductibilité et à leur application à plus grande échelle par d'autres acteurs est un élément central des opérations du FIDA, essentiel au succès de la lutte contre la pauvreté rurale.
39. Ces deux facteurs ont été retenus comme thèmes spéciaux d'apprentissage dans le RARI de l'an dernier et sont suivis attentivement. Ainsi, le FIDA a établi un document traitant de son approche de la durabilité qui a été examiné à la session de juillet 2008 de la Consultation sur la huitième reconstitution des ressources du FIDA. OE a entrepris une évaluation de la capacité du FIDA à promouvoir des innovations favorables aux pauvres, à l'échelle de l'institution, qui sera examinée en 2009 par le Comité de l'évaluation et le Conseil d'administration.

Tableau 4

Durabilité et innovation

Appréciation	Total échantillon 2007 (%)	
	Durabilité	Innovation
Très satisfaisant		
Satisfaisant	17	45
Plutôt satisfaisant	50	45
Total: satisfaisant	67	91
Plutôt insuffisant	33	9
Insuffisant		
Très insuffisant		
Total: insuffisant	33	9

Durabilité

40. Les résultats relatifs à la durabilité ont été faibles dans les évaluations passées et un grand nombre de projets ont été jugés insuffisants à cet égard. Les causes de cette médiocre performance ont été examinées dans une section consacrée à ce sujet dans le rapport de l'an dernier.
41. Vu ces antécédents, il est très encourageant de constater que les deux tiers des projets examinés dans la présente édition du rapport (67%) ont été jugés satisfaisants ou plutôt satisfaisants en ce qui concerne la durabilité (tableau 4). C'est là un pourcentage plus élevé que ceux que mentionnaient les précédents rapports, même si deux projets seulement ont effectivement été jugés satisfaisants (le PCDP et le RUFIP dans le cadre de l'EPP concernant l'Éthiopie), tandis que tous les autres projets n'ont été jugés que plutôt satisfaisants. La durabilité de ces projets a été attribuée à la priorité élevée accordée par le gouvernement au financement de l'agriculture et du développement rural, à la forte pertinence des interventions du FIDA eu égard aux politiques publiques, et, dans le cas de la finance rurale, à la grande qualité du portefeuille de prêts et à la compétence des gestionnaires du secteur de la microfinance. Plus généralement, les évaluations de 2007 ont relevé l'effet positif sur la durabilité de l'intégration des unités de gestion des projets (UGP) et des activités pertinentes dans les structures institutionnelles existantes, de l'appropriation des opérations par les communautés et de la contribution qu'elles y ont apportée. En revanche, les erreurs de conception,

- l'insuffisance des dispositions relatives à l'exploitation et à l'entretien, et la dépendance prolongée à l'égard du soutien financier avaient un effet négatif.
42. L'intégration des fonctions de gestion des projets dans les structures institutionnelles existantes a accru les probabilités de durabilité des deux projets menés en Éthiopie, et du WMCIP aux Philippines. En Éthiopie, les UGP étaient bien intégrées dans les structures gouvernementales décentralisées ou dans des organismes nationaux permanents. Aux Philippines, le Département de la réforme agraire a intégré dans ses activités la structure de gestion du projet et nombre des opérations du projet mentionné. Une plus large intégration dans les programmes provinciaux et régionaux ordinaires et la poursuite des activités de soutien seront essentielles à la durabilité.
 43. L'appropriation communautaire a été considérée comme importante pour la durabilité dans le cas de quatre projets. Dans le projet DASP au Pakistan, un puissant sentiment d'appropriation par les organisations féminines et villageoises était le principal facteur de durabilité, de même que, dans le cadre plus large du programme pour le Pakistan, en ce qui concerne les petits ouvrages d'infrastructure. Il a été constaté qu'aux Philippines (WMCIP) la planification participative avait un effet direct sur l'appropriation et par voie de conséquence sur la durabilité. Le partage des coûts avec la communauté était un facteur important au Pakistan (DASP) ainsi qu'au Burkina Faso (PNGT2). En Albanie (MADP), par contre, c'était l'appropriation privée et le profit individuel qui expliquaient la grande durabilité des différents investissements, par comparaison avec les groupes établis par les donateurs et les initiatives collectives. Le fait que les individus, les entreprises ou de petits groupes homogènes avaient une motivation claire et directe à poursuivre l'activité après le retrait du soutien était un facteur déterminant à cet égard. Le financement intégral du projet (100%) dans le cas des associations pastorales et forestières avaient un effet négatif sur l'appropriation, de même que les investissements dans l'infrastructure impulsés par l'offre avec une participation communautaire limitée.
 44. Dans le cas du DASP, au Pakistan, et du MADP, en Albanie, une mauvaise conception faisait planer des doutes sur la durabilité des routes construites. En ce qui concerne le MADP en Albanie, une grande partie de l'infrastructure rurale procédait d'une conception erronée. Par exemple, la mauvaise planification du paquet technologique, la piètre qualité des ouvrages construits et l'absence de systèmes d'exploitation et d'entretien nuisaient à la viabilité économique et financière des périmètres d'irrigation aménagés.
 45. L'insuffisance des dispositions relatives à l'exploitation et à l'entretien est une question récurrente. Au Burkina Faso (PNGT2), moins de la moitié des investissements communautaires étaient accompagnés de dispositions fonctionnelles et durables en matière d'exploitation et d'entretien. La formation à l'exploitation et à l'entretien était trop élémentaire et uniforme, la contribution des usagers à l'entretien des investissements sociaux était insuffisante, et la capacité de gestion et de rémunération des comités locaux d'exploitation et d'entretien laissait à désirer. L'entretien était un sujet de préoccupation dans tous les projets comportant la construction de routes. Hormis les défauts de conception et d'exécution, l'entretien des routes construites dans le cadre du DASP au Pakistan n'est pas assuré. Même chose aux Philippines (WMCIP), où les acteurs locaux n'avaient pas les moyens de pourvoir à l'entretien des routes qui relient les exploitations agricoles aux marchés, si bien qu'une aide technique et financière extérieure sera requise. En Albanie, la forte dépendance à l'égard de l'action collective pour l'exploitation et l'entretien (c'est-à-dire les associations d'irrigants) s'est révélée mal adaptée au contexte social très individualiste.
 46. La dépendance à l'égard du financement externe, de source ancienne ou nouvelle, comportait, dans un certain nombre de cas, un risque pour la durabilité. L'évaluation du PNGT2 au Burkina Faso a relevé le manque de fonds publics pour soutenir les services d'appui technique aux communautés locales. Un soutien prolongé des budgets régionaux était aussi nécessaire en Éthiopie, où les

prélèvements et les recettes des associations d'irrigants ne suffisaient généralement pas à couvrir les travaux d'entretien. De même, aucune des institutions de microfinancement établies au Pakistan n'était rentable. Toutes étaient tributaires de fortes subventions. En Éthiopie, en revanche, le secteur financier rural était engagé dans une voie plus durable. Cependant, malgré un portefeuille et une gestion d'excellente qualité, la conjugaison de faibles taux d'intérêt et d'une forte inflation représentait une menace non négligeable pour la durabilité à long terme.

Innovation, reproductibilité et application à plus grande échelle

47. En ce qui concerne ce critère, un pourcentage très élevé (91%) des projets évalués ont été jugés satisfaisants ou plutôt satisfaisants. C'est là un très bon résultat. Les meilleurs exemples de réussite ont été relevés au Burkina Faso et en Éthiopie. En Éthiopie, des innovations institutionnelles ont été constatées dans le soutien à la recherche agricole et aux communautés pastorales. La combinaison spécifique de l'irrigation et de la conservation des sols était assez innovante. Certaines innovations ont été poursuivies, reproduites ou appliquées à plus grande échelle après la clôture du projet, avec le financement d'autres donateurs. Au Burkina Faso (PNGT2), l'approche du développement à impulsion communautaire, les systèmes de S&E à trois niveaux et l'opération pilote relative à la sécurité foncière constituaient autant d'innovations. Dans le cas de l'approche de développement, la combinaison d'interventions visibles sur le terrain, d'un vigoureux renforcement des capacités et d'une concertation ont permis au projet d'appliquer à plus grande échelle des éléments essentiels de cette approche grâce à leur intégration dans le processus de décentralisation rurale au niveau national. L'évaluation a reconnu que la Banque mondiale, cofinancier principal du PNGT2, était le moteur primordial de la conception novatrice du projet.
48. D'autres projets offraient aussi des exemples d'innovations réussies. Au Pakistan (DASP), l'adaptation de l'approche des organisations à assise communautaire aux conditions difficiles a été considérée comme innovante. En Albanie (MADP), la création de deux nouveaux organismes⁷ dans la structure institutionnelle de l'État était une innovation majeure, de même que le soutien à l'investissement accordé aux exploitations agricoles commerciales, pilier de la composante développement du secteur privé. Le gouvernement a réorienté le soutien accordé aux petits agriculteurs de subsistance vers l'agriculture commerciale disposant d'un fort potentiel de reproductibilité et d'application à grande échelle. Aux Philippines, par contre, le WMCIP n'a pas réussi à mettre en œuvre une stratégie réactive et innovante concernant les agro-industries et l'orientation vers le marché, pas plus qu'à sortir de l'agriculture de subsistance. La majeure partie des activités relatives aux moyens de subsistance avaient lieu à l'échelle paysanne, et peu d'incitations ont été établies en faveur de l'innovation. Cette approche uniforme ne correspondait pas à la diversité des communautés et des opportunités agricoles, ce qui a limité les possibilités de reproduction.
49. L'EPP relative au Pakistan a abouti à la conclusion que, malgré quelques exemples positifs, l'innovation n'a pas été une caractéristique évidente du programme. En ce qui concerne la reproduction et l'application à plus grande échelle, les résultats ont été médiocres, caractéristique en fait assez courante des autres évaluations mentionnées dans le RARI. Cet état de choses est peut-être attribuable de manière générale à un manque d'attention aux activités qui ne relèvent pas des prêts (voir section IV), à la faiblesse des liens entre les prêts et les dons, à la présence limitée du FIDA dans les pays, et à la prise en charge par celui-ci, seulement récente, de la supervision directe et de l'appui à l'exécution. Plus précisément, il peut être imputé au fait que le FIDA n'applique pas une approche systématique de la reproduction et de l'application à plus grande échelle des innovations réussies par les gouvernements, les grandes institutions financières internationales (IFI) et le secteur privé. Cette observation rejoint celle qui a été faite dans le RARI de l'an dernier: l'innovation, la reproductibilité et l'application à plus grande échelle

⁷ L'Agence de développement des zones montagneuses et le Fonds pour le financement des zones montagneuses.

doivent être planifiées et mises en œuvre dans un cadre structuré, assorti d'objectifs et de ressources clairement définis.

Encadré 3

Principaux points à retenir concernant la durabilité et l'innovation

- La durabilité, qui était un point faible récurrent dans le passé, s'est nettement améliorée: le premier RARI, établi en 2003, indiquait que 40% seulement des projets étaient d'un niveau satisfaisant en ce qui concernait la durabilité, contre 67% cette année.
- Il est à noter, toutefois, que 50% des projets évalués ne sont jugés que plutôt satisfaisants en ce qui concerne la durabilité.
- Les évaluations ont révélé, entre autres questions, que l'intégration des structures de gestion des projets dans les cadres institutionnels existants était essentielle à la promotion de la durabilité.
- La performance du FIDA en matière de promotion des innovations reproductibles est bonne. En particulier, les projets mettaient en œuvre des innovations d'ordre technique, social et institutionnel.

E. Performance des partenaires

50. La performance des principaux partenaires est importante, car les efforts qu'ils déploient aux stades de la conception et de l'exécution sont déterminants pour les résultats des projets financés par le FIDA. Le tableau 5 récapitule la performance du FIDA, des institutions coopérantes et du gouvernement. Il en ressort que dans l'ensemble leur performance était d'un niveau comparable, les deux tiers environ des projets étant jugés satisfaisants ou plutôt satisfaisants. Inversement, la performance des principaux partenaires était insuffisante dans le cas d'un projet financé sur trois, fait qui mérite un examen minutieux à l'avenir, en particulier des causes qui en sont à l'origine.

FIDA

51. La performance du FIDA a été satisfaisante dans le cas de 67% des projets évalués. Les deux EPP examinées dans le RARI soulignent que les gouvernements concernés ont apprécié la focalisation et la flexibilité de l'action du FIDA ainsi que sa contribution à leurs propres efforts de réduction de la pauvreté rurale. La présence dans le pays ainsi que la supervision directe et l'appui à l'exécution sont les deux caractéristiques du nouveau modèle opérationnel, dont l'importance pour l'amélioration de l'efficacité du FIDA en matière de développement sur le terrain a été soulignée. Plusieurs évaluations de projets (DASP au Pakistan, WMCIP aux Philippines, entre autres) ont aussi constaté que le FIDA jouait un rôle utile dans la promotion de l'agriculture et du développement rural, du fait qu'il intervenait dans des zones reculées et difficiles, parfois livrées à des conflits, où la sécurité était aléatoire et le tissu social traditionnel.
52. Les critiques de la performance du FIDA se sont concentrées sur les deux phases suivantes: conception et exécution. Au Burkina Faso (PNGT2), les objectifs et les préoccupations du FIDA (concernant les groupes marginaux, par exemple) n'avaient pas été suffisamment pris en compte dans un projet dont la Banque mondiale était le principal bailleur de fonds, ni au stade de la conception ni à celui de l'exécution (voir paragraphe 37). En Albanie (MADP), la conception dirigée par le FIDA comportait des erreurs structurelles, en raison en partie d'hypothèses douteuses, non étudiées (voir, par exemple, paragraphe 18), et n'avait pas fait une place suffisante à l'orientation en faveur des pauvres. Le FIDA a toutefois été à l'origine de la réorientation de la conception au stade de l'examen à mi-parcours. Il a bien réagi aussi après l'examen à mi-parcours du CARM au Belize. Jusqu'alors le FIDA n'avait pas veillé avec une attention suffisante à ce que la conception soit dûment appliquée au stade de l'exécution. Tous les partenaires, y compris le FIDA, doivent assumer la responsabilité d'éventuelles divergences entre les opérations et la conception des projets, de la réapparition de problèmes déjà rencontrés dans des projets précédents, et de la médiocre performance qui en découle.

53. Un appui insuffisant du FIDA à l'exécution a aussi été signalé au Belize, au Burkina Faso, au Pakistan et aux Philippines. C'est une activité qui devrait s'améliorer, dans la mesure où le FIDA se chargera de plus en plus de la supervision directe et de l'appui à l'exécution. La performance du WMCIP, aux Philippines, a été jugée plutôt satisfaisante. Sous la supervision du FIDA, la qualité de la conception et de l'élaboration (à savoir le ciblage, la participation et la parité hommes-femmes) a été satisfaisante. Toutefois, l'absence de participation ultérieure du FIDA, notamment à l'examen à mi-parcours, a été préjudiciable et s'explique difficilement. Les modalités opérationnelles ne permettaient pas à l'époque une présence sur le terrain aux Philippines. Des critiques analogues étaient formulées dans l'évaluation du DASP au Pakistan, et dans l'EPP relative à ce pays: l'appui à l'exécution a été insuffisant. Dans le cas du Pakistan, toutefois, le FIDA a fait un effort réel et positif pour remédier à cette carence. Depuis 2005⁸, le FIDA dispose d'une présence indirecte dans le pays, et la réaction au rôle accru du FIDA dans l'appui à l'exécution y a été positive. L'EEP concernant l'Éthiopie fait état d'un semblable état de choses. Depuis 2005, un chargé de l'appui sur le terrain participe aux missions de supervision et d'appui à l'exécution. Cette démarche a facilité le repérage en temps utile des problèmes d'exécution, la circulation des informations et la concertation avec le gouvernement et les autres partenaires. Ce résultat va dans le sens de l'évaluation du Programme pilote relatif à la présence sur le terrain menée en 2007, qui avait indiqué qu'une présence plus permanente du FIDA dans les pays améliorerait la performance à tous les niveaux, qu'il s'agisse de l'appui à l'exécution, de la concertation, de l'établissement de partenariats ou de la gestion des savoirs.
54. Les évaluations ont reconnu aussi les profonds changements apportés par le Plan d'action du FIDA pour améliorer son efficacité en matière de développement, notamment la mise en place de nouvelles politiques et stratégies institutionnelles, le renforcement de la gestion des opérations axée sur les résultats, y compris l'adoption de mécanismes rigoureux d'amélioration de la qualité et d'évaluation indépendante de la qualité, et la refonte du modèle opérationnel. Ces changements devraient contribuer à l'amélioration de la performance et de l'impact dans le futur, grâce en particulier à la supervision directe, à l'appui à l'exécution et au renforcement de la présence du FIDA dans les pays.

Tableau 5

Performance des partenaires (en pourcentage)

<i>Appréciation</i>	<i>FIDA</i>	<i>Institutions coopérantes</i>	<i>Gouvernement et organismes publics</i>
Très satisfaisant			
Satisfaisant	8	25	33
Plutôt satisfaisant	58	33	33
Total: satisfaisant	67	58	67
Plutôt insuffisant	33	33	33
Insuffisant		8	
Très insuffisant			
Total: insuffisant	33	42	33

55. La performance des **institutions coopérantes** a été mitigée, une proportion importante des projets (42%) ayant été jugés plutôt insuffisants ou insuffisants. Pour cinq des projets, l'institution coopérante était le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). En dépit des crédits budgétaires

⁸ Le FIDA utilise l'expression «présence indirecte dans le pays» pour désigner les arrangements comportant la nomination de personnel contractuel dans le pays. Dans le cas du Pakistan, deux experts ont été nommés à des postes dans le pays, tandis que le chargé de programme de pays restait basé à Rome.

limités dont l'UNOPS disposait pour la supervision (en moyenne 9 000 USD par projet et par an au Pakistan), sa performance a été jugée plutôt satisfaisante ou mieux dans le cas de quatre des projets. Dans le cas du DASP au Pakistan, en revanche, sa performance a été jugée plutôt insuffisante en raison d'une supervision et d'un appui à l'exécution insuffisants et irréguliers, axés plutôt sur les aspects fiduciaires que sur les questions d'efficacité en matière de développement. À cet égard, l'approbation et la pleine application de sa politique en matière de supervision et d'appui à l'exécution ont permis au FIDA de contribuer à l'amélioration de la performance de ses projets, notamment par la concentration sur l'ensemble des problèmes de développement apparus en cours d'exécution. Cependant, une attention et des ressources (humaines et financières) suffisantes seront nécessaires pour assurer l'efficacité des activités de supervision directe et d'appui à l'exécution.

56. Dans le cas de quatre projets, l'institution coopérante était la Banque mondiale. Sa performance a été très variable, y compris au sein d'un même pays. Dans le cas du PCDP en Éthiopie, la performance de la Banque a été jugée satisfaisante tant pour la conception que pour l'exécution. Un appui actif et rapproché a été fourni, en particulier par le bureau de la Banque dans le pays, à un projet cofinancé par la Banque et le FIDA. Cela n'a pas été le cas du ARTP, pour lequel la supervision et l'appui à l'exécution ont été assurés par le siège de la Banque à Washington. Les missions de la Banque sont rarement en mesure de visiter les activités soutenues par le FIDA, qui sont pour la plupart localisées dans des zones géographiques reculées. Au Burkina Faso (PNGT2), la performance de la Banque mondiale a été jugée plutôt insuffisante. L'évaluation a critiqué le peu d'efforts qu'avait fait la Banque pour établir un partenariat réel avec le FIDA ainsi que le manque d'intérêt qu'elle avait manifesté pour les préoccupations du FIDA concernant ce projet.
57. La performance du **gouvernement et des organismes publics** a été jugée satisfaisante ou plutôt satisfaisante dans la majorité des cas (67%). Sur des points particuliers, la gestion des projets a été jugée très satisfaisante au Burkina Faso (PNGT2), aux Philippines (WMCIP), et dans le cas d'un des projets en Éthiopie (RUFIP). La médiocrité ou le retard des nominations aux UGP ont été critiqués au Belize (CARM), en Albanie (MADP) et au Pakistan. Dans le cas de ce dernier pays, le gouvernement n'avait pas veillé à ce que les postes vacants de direction des projets soient pourvus ou à ce que les directeurs de projet soient nommés en temps utile et restent en fonctions pendant toute la durée du mandat convenu. Pour l'exécution de ses projets, le FIDA a recours aux organismes publics, dont le niveau est en général plus faible dans les zones reculées que dans les provinces plus peuplées. Dans ces conditions, l'EPP concernant le Pakistan a déploré le fait que le FIDA ait accordé peu d'attention à l'amélioration des compétences des organismes publics et, en particulier, à la performance des UGP.
58. Le suivi-évaluation est l'un des thèmes d'apprentissage retenus dans le rapport de cette année, qui est traité de façon plus détaillée à la section VI.B. L'évaluation du PNGT2 au Burkina Faso a loué le système de S&E novateur à trois niveaux, financé par un don spécifique du Danemark, qui renseigne correctement sur les résultats et l'impact de ce projet. Les seules critiques formulées étaient que le système ne rendait pas suffisamment compte de la participation des plus pauvres et des plus exclus, et qu'il n'avait pas encore été transféré à l'organisme public compétent pour devenir le système national de S&E en matière de développement rural, comme cela avait été initialement prévu. Le WMCIP, aux Philippines, disposait aussi d'un système de S&E bien établi et bien géré, avec une bonne ventilation des données par sexe, mais ce système était largement axé sur le suivi et les rapports concernant les intrants et les activités. Le suivi de l'impact était limité et peu utile à la gestion du projet.
59. Hormis ces deux projets, les évaluations ont généralement émis des critiques au sujet du S&E. Le CARM au Belize était dépourvu de tout système, même élémentaire, de S&E et privé pendant de longues périodes du personnel nécessaire à l'exécution de cette fonction. Le suivi interne n'était ni fiable ni complet. Le DASP

au Pakistan n'enregistrait pas systématiquement les parcelles de démonstration ou les caractéristiques d'adoption, et les méthodes d'évaluation de l'impact laissaient à désirer. Aucune des trois personnes prévues pour gérer le système d'information n'ayant été recrutée, il n'y avait pas de véritable système. L'EPP concernant le Pakistan a également constaté la faiblesse générale des systèmes de S&E, ainsi que l'absence d'études de référence ou leur exécution tardive. En conséquence, il n'était pas possible d'établir des estimations précises des améliorations apportées à la sécurité alimentaire ou de l'augmentation du cheptel. Des critiques semblables ont été formulées dans l'évaluation du MADP en Albanie. S'agissant de la couverture du programme de vaccination du bétail, toute certitude faisait défaut quant au nombre de bénéficiaires du programme et à son impact. En dépit de l'importance attachée au S&E dans l'exposé des options et stratégies d'intervention pour le pays (COSOP) de 1999, l'EPP concernant l'Éthiopie a signalé que peu de progrès avaient été accomplis dans le renforcement des systèmes de S&E. L'écart existant de longue date entre l'importance déclarée du S&E et sa mise en place effective, comme il ressort de ces évaluations, est examiné à la section VI. OE et le Département gestion des programmes (PMD) ont récemment commencé à travailler à une initiative à l'échelle de l'institution visant à renforcer les systèmes de S&E des projets. Entre autres questions, cette initiative aura pour objet de permettre au Fonds de mieux comprendre la problématique relative aux études de référence.

Encadré 4

Principaux points à retenir concernant la performance des partenaires

- Bien que, dans la majorité des cas, la performance des partenaires ait été jugée soit satisfaisante soit plutôt satisfaisante, il est inquiétant de constater que la performance du FIDA, des institutions coopérantes et des gouvernements a été insuffisante dans le cas d'un projet sur trois évalués en 2007 (tableau 5). En outre, la performance des partenaires n'a été jugée très satisfaisante dans aucun projet.
- Les gouvernements étant responsables en dernier ressort de l'exécution des projets, le renforcement de leurs capacités est essentiel à l'amélioration de la performance des projets.
- Les réformes engagées dans le cadre du Plan d'action du FIDA (à savoir des procédures plus rigoureuses d'amélioration et d'assurance de la qualité, la supervision directe et l'appui à l'exécution, une présence plus permanente dans les pays et la nouvelle politique de ciblage) devraient contribuer à améliorer la performance du FIDA dans le futur proche.
- La pleine application de la politique du FIDA en matière de supervision et d'appui à l'exécution limitera à l'avenir le rôle des institutions coopérantes, de sorte que le Fonds disposera de plus amples possibilités d'exercer une influence directe sur la performance des projets.
- Le S&E au niveau des projets demeure problématique, aussi les efforts prévus par OE pour traiter la question de façon systématique en 2008-2009, aux côtés de PMD, viennent-ils à point nommé.

F. Résultat global des projets

60. L'appréciation du résultat global des projets est une synthèse des appréciations concernant la performance des projets (pertinence, efficacité et efficience), l'impact sur la pauvreté rurale, la durabilité et l'innovation. Elle a été plutôt satisfaisante ou satisfaisante pour l'ensemble des 12 projets évalués en 2007 (tableau 6). C'est la première fois que le RARI rapporte un tel résultat et, bien qu'il ne s'agisse pas d'une preuve statistique de l'amélioration du résultat, c'est cependant un signe très positif. En fait, comme il est souligné dans l'introduction, chaque échantillon annuel des projets évalués n'est pas nécessairement représentatif de l'ensemble des projets du FIDA. En outre, comme l'indique le tableau 6, la majorité des projets n'ont été jugés que plutôt satisfaisants et aucun n'a obtenu l'appréciation «très satisfaisant» en ce qui concerne le résultat global, de sorte que des améliorations sont encore possibles à l'avenir.

Tableau 6
Résultat global des projets

<i>Appréciation</i>	<i>Total échantillon 2007 (%)</i>
Très satisfaisant	
Satisfaisant	17
Plutôt satisfaisant	83
Total: satisfaisant	100
Plutôt insuffisant	
Insuffisant	
Très insuffisant	
Total: insuffisant	0

Encadré 5

Principaux points à retenir concernant les évaluations de projets exécutées en 2007

- Pour la première fois depuis l'établissement du premier RARI en 2003, les évaluations indiquent en 2007 que les critères globaux d'évaluation, à savoir la performance des projets et le résultat global des projets, sont entièrement compris dans la zone «satisfaisant». C'est là un fait positif important.
- Il faut toutefois se garder de tout optimisme excessif, car il est nécessaire d'améliorer encore les résultats à l'avenir. En effet, les projets sont rarement jugés très satisfaisants, quel que soit le critère d'évaluation considéré, et un grand nombre de projets n'obtiennent que l'appréciation «plutôt satisfaisant».
- De meilleurs résultats ne sont possibles que si la performance des partenaires s'améliore, en particulier celle du gouvernement, qui est responsable en dernier ressort de l'exécution des projets, et celle du FIDA. En ce qui concerne le Fonds, les réformes entreprises dans le cadre du Plan d'action devraient conduire, à l'avenir, à une amélioration de son efficacité en matière de développement.
- Bien que des améliorations soient évidentes par rapport à la performance passée, la durabilité des bienfaits apportés demeure problématique puisque 50% des projets ne sont jugés que plutôt satisfaisants et 33% sont encore insuffisants.
- Bien que les exemples d'innovations intéressantes, mises en œuvre dans les opérations du FIDA, soient nombreux, leur reproduction et leur application à plus grande échelle n'ont pas été menées de façon systématique ni dotées de ressources suffisantes.

G. Contribution à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)⁹

61. Les projets soutenus par le FIDA contribuent à la réalisation des OMD à la fois directement et indirectement. La plus directe et la plus importante contribution à la réalisation de l'OMD 1 (réduire l'extrême pauvreté et la faim) est mesurée par l'impact sur la sécurité alimentaire, mais aussi par la productivité agricole. Soixante-quinze pour cent des projets évalués en 2007 ont apporté une contribution plutôt satisfaisante ou mieux à la sécurité alimentaire, et 88% à la productivité agricole. Les projets ont apporté aussi une contribution directe moins importante mais encore positive à la réalisation de l'OMD 3 (promouvoir la parité des sexes et l'autonomisation des femmes), et de l'OMD 7 (préserver l'environnement). Un petit nombre de projets ont aussi soutenu l'investissement dans les infrastructures communautaires, sociales et matérielles, et auront ainsi apporté une contribution limitée à l'OMD 2 (assurer l'éducation primaire pour tous),

⁹ Le présent RARI ne comporte pas de section consacrée aux résultats obtenus en ce qui concerne le Cadre stratégique du FIDA 2007-2010. Tous les projets évalués ici mentionnés ayant été approuvés, et certains d'entre eux clôturés, avant l'adoption du dernier cadre stratégique, une telle analyse n'aurait guère été significative.

à l'OMD 4 (réduire la mortalité infantile) et à l'OMD 6 (combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies).

IV. Principales questions soulevées par les évaluations à l'échelle de l'institution et les évaluations de programme de pays

62. L'échantillon de 2007 comprenait 12 évaluations de projets, ainsi que deux EPP (Éthiopie et Pakistan) et les résultats préliminaires d'une évaluation à l'échelle de l'institution (l'évaluation conjointe des politiques et opérations relatives au développement agricole et rural en Afrique, entreprise avec la BAFD). La présente section aborde quatre des questions soulevées par ces évaluations, qui méritent de retenir l'attention à l'avenir: la performance des activités hors prêts, la présence dans les pays, l'équilibre entre les activités agricoles et extra-agricoles et la nécessité de prêter davantage attention aux questions de parité hommes-femmes dans les opérations du FIDA.

Performance des activités hors prêts du FIDA

63. Dans l'ensemble, le FIDA s'est efforcé d'obtenir les résultats visés par les activités hors prêts, à savoir la concertation, l'établissement de partenariats et la gestion des savoirs. Ces activités sont essentielles et complémentaires, dans la mesure où elles permettent au Fonds de contribuer, entre autres, à la reproduction et à l'application à plus grande échelle des innovations favorables aux pauvres, qui sont introduites par le biais des opérations du FIDA.
64. Par exemple, l'EPP relative au Pakistan a abouti à la conclusion que les activités hors prêts n'avaient pas été très vigoureuses par le passé, car le FIDA s'était concentré principalement sur son portefeuille de projets dans le pays. Alors que l'exécution de ses projets de développement agricole et rural produisait une mine de connaissances, le FIDA n'avait pas documenté ni diffusé systématiquement l'expérience et les enseignements tirés de ses opérations. De même, si le partenariat du FIDA avec le gouvernement fonctionnait bien, une plus large gamme de partenariats aurait pu être forgée avec des IFI, des organismes des Nations Unies, des organisations bilatérales et le secteur privé. Cela dit, l'établissement en 2005 d'une présence indirecte dans le pays avait beaucoup contribué à améliorer la visibilité du FIDA, la communication avec les partenaires sur place ainsi que les occasions de participer aux instances pertinentes sur les politiques, mais les dispositions actuelles relatives à la présence du FIDA dans le pays avaient encore besoin d'être renforcées. La décision prise au début de 2008 concernant la prise en charge de la supervision directe et de l'appui à l'exécution des projets au Pakistan, précédemment assurées par l'UNOPS, devrait aussi contribuer à améliorer la performance du FIDA en ce qui concerne les activités hors prêts.
65. L'EPP relative à l'Éthiopie a abouti à des conclusions analogues. De louables efforts ont été faits pour établir des partenariats avec le gouvernement et les IFI, mais avec les organismes des Nations Unies, les organisations bilatérales et le secteur privé, les partenariats étaient restés limités. La gestion des savoirs a été jugée plutôt insuffisante en raison de la faiblesse des progrès accomplis en la matière, malgré la priorité élevée qui lui avait été accordée dans le COSOP. Toutefois, l'établissement d'une présence du FIDA dans le pays au cours des dernières années a permis une amélioration des activités hors prêts aussi en Éthiopie. La récente décision de détacher à Addis-Abeba le chargé de programme de pays pour l'Éthiopie est une heureuse initiative qui devrait renforcer encore la performance du FIDA concernant le programme de pays. En somme, la médiocre performance des activités hors prêts était principalement imputable à l'absence d'approche cohérente (par exemple, des objectifs et étapes n'ont pas été clairement définis en matière de concertation), et à la faiblesse des ressources humaines et financières allouées aux activités hors prêts en général.

66. La méta-évaluation de la performance passée de la BAfD et du FIDA en Afrique¹⁰ a confirmé la médiocrité des résultats obtenus en matière de concertation: pas plus de 10% des programmes de pays mis en œuvre par l'une ou l'autre des deux institutions étaient pleinement satisfaisants. La méta-évaluation a abouti à la conclusion que la cause de cette médiocrité était à rechercher dans la capacité limitée tant de la BAfD que du FIDA d'entreprendre des études rigoureuses et dans la faiblesse de leurs systèmes de gestion des savoirs.

Présence dans le pays

67. Comme il est mentionné dans les paragraphes précédents, les deux programmes de pays évalués en 2007 (Éthiopie et Pakistan) ont organisé une présence du FIDA dans le pays. Dans les deux cas, cette présence a été considérée comme très bénéfique. En Éthiopie, elle a facilité la circulation de l'information et la détection en temps utile des problèmes d'exécution, et amélioré la concertation avec le gouvernement et les autres partenaires. Au Pakistan, elle a nettement amélioré la façon dont le FIDA est représenté et perçu dans le pays. Elle a permis aussi sa participation régulière aux groupes de coordination des donateurs et aux activités de supervision et d'appui à l'exécution des projets.
68. Il est évident cependant que la seule présence du FIDA dans le pays ne saurait suffire. L'EPP concernant le Pakistan a fait observer que si la présence dans le pays était bien établie, elle n'était pas suffisamment institutionnalisée. Par exemple, le chargé de pays est un consultant qui travaille sur la base de missions. Entre autres problèmes, cet arrangement ne correspond pas au niveau d'effort effectivement requis du représentant du FIDA pour être efficace dans un vaste pays doté d'un important portefeuille. En outre, comme l'a signalé la méta-évaluation concernant l'Afrique, la présence dans le pays doit disposer de compétences adéquates, de pleins pouvoirs et de ressources suffisantes, et recevoir du siège toutes les informations et les connaissances nécessaires. L'examen des processus de travail mené dans le cadre de l'évaluation conjointe BAfD-FIDA fait une observation analogue: l'augmentation de l'impact découlant de l'extension de la présence du FIDA dans les pays devrait aller de pair avec la décentralisation croissante des pouvoirs de décision.
69. Une autre question soulevée dans l'EPP concernant le Pakistan est celle de l'équilibre entre les investissements agricoles et extra-agricoles (par exemple, microentreprises et accès aux marchés). L'EPP recommande que des ressources accrues soient consacrées aux investissements extra-agricoles, en raison notamment de la contribution relativement modeste (30%) qu'apporte l'agriculture aux revenus des ménages ruraux pauvres. L'évaluation du MADP en Albanie a estimé qu'une meilleure stratégie de réduction de la pauvreté consisterait peut-être à renforcer les moyens dont disposent les pauvres pour abandonner des modes de subsistance fondés sur l'agriculture et trouver des emplois hors du secteur agricole. Cette évaluation et celle du WMCIP aux Philippines se sont toutes deux prononcées en faveur d'une focalisation accrue sur les activités agricoles commerciales, orientées vers le marché, plutôt que sur la seule production de subsistance. Tout en reconnaissant que ces solutions sont peut-être davantage applicables aux pays «en mutation»¹¹, l'hypothèse selon laquelle le soutien à l'agriculture de subsistance est nécessairement le meilleur moyen d'aider les ménages pauvres dans toutes les situations mérite un examen. D'une manière générale, il semble utile de prendre pour point de départ le classement des pays utilisé dans le *Rapport sur le*

¹⁰ Le principal objectif de la méta-évaluation était, en se basant sur les rapports existants d'évaluation des opérations du FIDA et de la BAfD en Afrique, d'arriver à une appréciation de la performance et de l'impact à l'échelle du continent africain, et de déterminer les causes des résultats bons ou moins bons obtenus.

¹¹ Le *Rapport sur le développement dans le monde 2008: l'agriculture au service du développement* (Banque mondiale, 2007, Washington, D.C.) classe les pays dans les trois catégories suivantes: à dominante agricole, en mutation et urbanisé. Dans les pays à dominante agricole, l'agriculture est le principal moteur de la croissance, essentiellement parce qu'elle représente une grande part du PIB, et la plupart des pauvres (70%) vivent en milieu rural. Dans les pays en mutation, l'agriculture n'est plus une source importante de croissance économique, mais la pauvreté reste un phénomène essentiellement rural (82% du nombre total des pauvres). Enfin, dans les pays urbanisés, l'agriculture contribue encore moins à la croissance économique et la pauvreté est concentrée principalement dans les zones urbaines.

*développement dans le monde 2008*¹¹ pour déterminer l'équilibre approprié entre les investissements agricoles et extra-agricoles. Ce faisant, il convient aussi d'examiner, entre autres questions, la proportion des ruraux pauvres qui tirent leur subsistance de l'agriculture et d'activités extra-agricoles.

Questions concernant la parité hommes-femmes

70. L'EPP relative au Pakistan a abouti à la conclusion que les projets soutenus par le FIDA apportaient une importante contribution à la parité hommes-femmes en créant des activités idoines là où il n'en existait pas. Le résultat le plus important du programme a été d'offrir aux femmes une tribune organisée et un moyen d'expression collectif, et de les autonomiser grâce au savoir et à l'information. Ce résultat est important, en particulier dans les sociétés traditionnelles dominées par les hommes où sont exécutées les opérations du FIDA dans le pays. Toutefois, il aurait été possible d'obtenir davantage encore par une approche différenciée de l'autonomisation des femmes, qui se serait appuyée sur les normes et valeurs de la société en vigueur dans les communautés ciblées.
71. La méta-évaluation exécutée dans le cadre de l'évaluation conjointe des opérations de la BAFD et du FIDA concernant le développement agricole et rural en Afrique a également porté sur la parité hommes-femmes. Elle a constaté que les composantes des projets qui se rapportaient à la parité hommes-femmes étaient rares dans la région, et qu'on ne décelait guère de signes d'intégration de la problématique hommes-femmes dans les activités. Les quelques composantes concernant la parité hommes-femmes ne semblaient pas avoir eu d'impact important sur la pauvreté, ce qui peut être en partie attribuable à ce que souvent les projets ne traitaient l'intégration de la problématique hommes-femmes que comme une question qui ne concernait que le progrès des femmes, au lieu de prendre en considération la dynamique d'ensemble des relations, ainsi que les rôles et les responsabilités des femmes et des hommes dans le développement agricole et rural. Cette négligence relative et cet impact limité appellent une étude plus approfondie. Ce sera l'une des principales tâches de l'évaluation à l'échelle de l'institution, des efforts et des approches visant à promouvoir l'équité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, que le Conseil d'administration a demandé à OE d'exécuter prochainement.

Encadré 6

Principaux points à retenir des évaluations à l'échelle de l'institution et des évaluations de programme de pays

- Le FIDA s'est efforcé de réaliser un impact catalytique par des activités hors prêts telles que les partenariats stratégiques, la concertation et la gestion des savoirs. Des objectifs, des activités et des ressources spécifiques et réalistes sont nécessaires pour que les activités de prêts et hors prêts se renforcent mutuellement afin d'atteindre les objectifs que poursuit le FIDA dans tout pays.
- Les évaluations ont abouti à la conclusion que la présence dans le pays était importante pour l'amélioration de l'efficacité du FIDA en matière de développement. Toutefois, cette présence doit être mieux institutionnalisée et pourvue en ressources. Les évaluations ont souligné la nécessité d'établir un équilibre approprié entre les activités agricoles et extra-agricoles. Entre autres questions, une étude minutieuse des principales activités de subsistance est nécessaire pour déterminer cet équilibre dans un pays donné. Le classement des pays adopté dans le *Rapport sur le développement dans le monde 2008* offre un point de départ utile pour la conduite d'une telle étude.
- Les projets soutenus par le FIDA doivent accorder plus d'attention à la problématique hommes-femmes en général et tenir davantage compte des normes et valeurs sociales ambiantes dans l'élaboration des activités visant à promouvoir l'équité des sexes et l'autonomisation des femmes.

V. Résultats des évaluations menées de 2002 à 2007

72. Le RARI de l'an dernier était le premier du genre à présenter une analyse globale de tous les projets évalués depuis 2002. Le présent rapport actualise cette analyse en présentant un aperçu général des résultats des 85 projets évalués entre 2002 et 2007. Une telle analyse sur plusieurs années est un élément important du rapport de l'an dernier et se retrouve dans les rapports similaires des autres IFI. Tirer parti de toutes les données disponibles, sans se contenter de celles d'une seule année, améliore la fiabilité des conclusions et fait ressortir les problèmes auxquels la direction doit accorder la priorité. En outre, on tente dans la présente section de souligner les tendances possibles de la performance en s'appuyant sur des séries de données correspondant à trois périodes de deux ans depuis 2002 (2002-2003, 2004-2005 et 2006-2007).

A. Performance des projets

73. La performance (qui regroupe les notes données pour la pertinence, l'efficacité et l'efficience) des projets évalués depuis 2002 a été jugée plutôt satisfaisante ou mieux dans 86% des cas. Comme on l'a vu précédemment, la meilleure note se rapporte à la pertinence (96%) et la plus basse, mais qui reste néanmoins satisfaisante, à l'efficience (65%). Les trois quarts environ des projets (74%) sont jugés plutôt satisfaisants ou mieux pour ce qui est de leur efficacité.

Tableau 7

Pertinence, efficacité et efficience, 2002-2007 (en pourcentage)

<i>Critères d'évaluation</i>	<i>Satisfaisant (4-6)</i>	<i>Insuffisant (1-3)</i>
Pertinence	96	4
Efficacité	74	26
Efficience	65	35
Performance des projets	86	14

74. Les données présentées au tableau 7 font apparaître un décalage apparent (mais pas inhabituel) entre le pourcentage bien supérieur de projets jugés pertinents (96%) et celui de ceux jugés efficaces ou efficaces (74% et 65%). Deux explications sont possibles. La première est que ce décalage est réel, à savoir qu'il est dans la pratique plus aisé de savoir ce qu'il faudrait faire que de le faire bien. La seconde est que ce décalage est plus apparent que réel dans la mesure où la pertinence est souvent surnotée (voir le paragraphe suivant). La méta-évaluation des projets réalisés en Afrique a également relevé une incohérence entre les notes élevées données pour la pertinence de certains projets du FIDA et les constatations détaillées ressortant des évaluations.

75. Les notes trop élevées données pour la pertinence s'expliquent en grande partie par le fait que, par le passé, on notait généralement la pertinence en évaluant si les objectifs des projets correspondaient à ceux des donateurs dans le pays, aux besoins et priorités des populations rurales pauvres et aux politiques et priorités du gouvernement. On ne tentait pas aussi de l'apprécier en se penchant sur la logique globale et la stratégie d'un projet donné, par exemple du point de vue des composantes choisies, de l'affectation des fonds par composante et des dispositifs institutionnels mis en place pour atteindre les objectifs visés.

76. Il n'est pas possible de trancher quant à la véracité relative des deux explications proposées au paragraphe 74 ci-dessus. Toutefois, même si la seconde explication n'est qu'en partie vraie, elle indique qu'il existe plus de marge de manœuvre pour améliorer la pertinence des projets, et donc potentiellement leur efficacité et leur impact, que ne le laissent entrevoir jusqu'à présent les données sur la pertinence. Dans l'un et l'autre cas, il sera également important à l'avenir d'améliorer la manière d'apprécier la pertinence.

77. Une proportion relativement faible de projets (14%) ont été jugés au mieux plutôt insuffisants pour ce qui est de leur performance. Une analyse des évaluations réalisées par le FIDA et la BAFD en Afrique montre que, dans cette région pour le moins, le peu d'efficacité des projets est directement fonction de l'insuffisance de leur conception. L'irrégularité et le manque de focalisation de la supervision et de l'appui à l'exécution ainsi que la faiblesse de la performance de l'emprunteur sont également des facteurs importants.

B. Impact sur la pauvreté rurale

78. Plus des deux tiers (69%) des projets évalués ont été jugés plutôt satisfaisants ou mieux du point de vue de leur impact sur la pauvreté rurale (tableau 8). D'après l'évaluation conjointe BAFD/FIDA en Afrique, il semble plus probable d'obtenir un impact satisfaisant sur la pauvreté rurale dans les cas où la conception du projet est réaliste et dotée d'une logique interne, en adéquation réelle avec les besoins des populations pauvres et conforme aux politiques du pays. Un projet bien conçu en ce qui concerne la participation, l'initiative personnelle, la création de capital social et le ciblage efficace aura probablement un impact plus satisfaisant sur la pauvreté.
79. Les trois domaines dans lesquels le FIDA a enregistré les résultats les plus marqués au cours de la période 2002-2007 sont les actifs matériels (76%), le capital humain (70%) et la productivité agricole (70%), et les quatre dans lesquels il a eu le moins d'impact sont l'environnement et les ressources communes (53%), le capital social et l'autonomisation (59%), les institutions et les services (55%) et les marchés (54%). Dans ces domaines, à peine plus de la moitié des projets ont été notés plutôt satisfaisants ou mieux.
80. Le RARI de l'an dernier suggérait que certains des domaines d'impact les plus faibles devraient faire l'objet d'une étude plus approfondie dans l'édition de 2009, une recommandation qu'a approuvée le Conseil à sa session de décembre 2007. On trouvera dans la présente section une première analyse des deux domaines d'impact les plus faibles: l'environnement et les marchés.
81. S'agissant des **questions environnementales**, les projets financés par le FIDA relèvent de deux groupes principaux. Le premier a des objectifs spécifiques liés à la régénération de l'environnement (par exemple, gestion des parcours ou lutte contre la désertification). Le second groupe n'a pas d'objectifs environnementaux particuliers mais est censé ne pas nuire à l'environnement et prendre en compte tous les risques en la matière.
82. Deux raisons principales peuvent donc expliquer les faibles notes relevées pour l'environnement et les ressources communes: i) des problèmes ou risques importants liés à l'environnement n'ont pas été pris en compte par le projet mais auraient dû l'être; ou ii) les activités liées à l'environnement et aux ressources communes étaient bien une composante du projet mais ont donné des résultats moins satisfaisants que prévu.

Tableau 8
Impact sur la pauvreté rurale, 2002-2007 (en pourcentage)

<i>Domaines d'impact</i>	<i>Satisfaisant (4-6)</i>	<i>Insuffisant (1-3)</i>
Actifs matériels	76	24
Actifs financiers	67	33
Sécurité alimentaire	66	34
Environnement et ressources communes	53	47
Capital humain	70	30
Capital social et autonomisation	59	41
Productivité agricole	70	30
Institutions et services	55	45
Marchés	54	46
Impact sur la pauvreté rurale	69	31

83. Certaines évaluations ont fait état de problèmes environnementaux importants mais non pris en compte. Ces problèmes peuvent être de nature générale et systémique (par exemple la capacité de charge d'un bassin versant) ou particulière (par exemple l'amointrissement des eaux souterraines ou le mauvais état des ouvrages). L'évaluation du programme de pays du Pakistan en est un bon exemple. Les projets exécutés au Pakistan ne sont pas critiqués pour avoir négligé les questions environnementales. Ils comportaient bien certaines activités liées à l'environnement. Mais au stade de la conception des projets, on n'a pas accordé une attention systématique aux questions environnementales, se contentant de prescrire le reboisement ou la gestion de l'élevage. Du fait de leur localisation dans des bassins versants de haute montagne, où la population dépasse la capacité de charge des terres, il aurait fallu prendre plus systématiquement en compte l'environnement au cours de la conception et de l'exécution. Les risques environnementaux particuliers n'ont pas été recensés, et des sous-projets d'infrastructure n'ont pas été prévus pour réaliser les évaluations environnementales nécessaires.
84. Bien que certaines des faibles notes s'expliquent par le fait que des problèmes ou risques environnementaux n'aient pas été pris en compte, dans la majorité des cas, elles traduisent la mauvaise performance des composantes portant spécifiquement sur l'environnement. Quant aux projets pour lesquels les problèmes environnementaux sont abordés dans le cadre d'une composante mineure, on leur reproche fréquemment le peu de priorité accordée à cette dernière au cours de l'exécution. Tel a été le cas pour le PNGT2 au Burkina Faso (voir le paragraphe 30). Des efforts spécifiques et bien ciblés sont une condition nécessaire mais pas suffisante du succès dans ce domaine.
85. La situation la plus difficile, et nullement exceptionnelle, est celle où les activités liées à l'environnement et aux ressources communes étaient une composante principale du projet mais n'ont pas donné satisfaction. Plusieurs raisons peuvent être avancées. Premièrement, les problèmes liés à l'environnement et aux ressources communes appellent une action à long terme. Les communautés, les directeurs de projets et les gouvernements voient donc moins aisément l'intérêt de l'investissement immédiat de temps et des ressources. La durabilité est aussi alors un aspect plus crucial. Les institutions gestionnaires doivent bénéficier d'un appui après la fin du projet pour mener des activités qui peuvent ne pas présenter un gros avantage à court terme. Deuxièmement, les questions liées à l'environnement et aux ressources communes sont souvent complexes et difficiles à résoudre, en particulier dans le cas de différends fonciers. La gestion des parcours et celle des

forêts en sont des exemples caractéristiques. L'obligation de veiller à ce que les initiatives soient techniquement, économiquement et socialement adaptées est de toute évidence plus difficile à respecter pour les questions liées à l'environnement et aux ressources communes.

86. Compte tenu de cette réalité, il n'est peut-être pas surprenant que les résultats des projets du FIDA aient été moins bons dans ce domaine. Ce ne sont pas des problèmes qui se résolvent aisément et rapidement, ce qui ne signifie pas pour autant que les projets bénéficiant de l'appui du FIDA ne doivent pas s'y attaquer et leur accorder la priorité quand ils jouent un rôle important dans la réduction de la pauvreté rurale. Mais il faut alors que les objectifs soient réalistes, que l'analyse, la conception et l'exécution soient réalisées avec une rigueur et des méthodes participatives particulières, et que les partenaires aient la volonté de s'engager sur la durée, au-delà d'une ou de deux phases du projet.
87. Le second domaine d'impact important examiné ici est **l'accès aux marchés**. C'est l'un des domaines dans lequel les résultats ont été les plus faibles d'après les évaluations réalisées en 2007 et les années précédentes. Deux constatations générales s'imposent. Premièrement, la plupart des résultats positifs dans ce domaine ont été principalement obtenus moyennant la construction de routes rurales, considérablement appréciée par les communautés ciblées. Deuxièmement, de nombreux projets n'ont pas mis un accent direct et suffisant sur les marchés comme moteur de la réduction de la pauvreté rurale. La plupart des projets évalués dans le rapport de cette année n'avaient pas, en effet, de composantes particulières en la matière (par exemple, développement de l'accès à l'information commerciale, appui aux technologies peu coûteuses de transformation des produits agricoles ou développement de l'infrastructure commerciale, etc.) ou de fonds spécifiques servant directement à développer les liens entre les populations rurales pauvres et les marchés.
88. OE a démarré un travail d'analyse, qui sera poursuivi dans le rapport de l'an prochain, et constaté que les projets les plus récents obtenaient de meilleurs résultats en ce qui concerne l'amélioration de l'accès aux marchés. Cette constatation correspond à la conclusion plus large du rapport de l'an dernier, d'après laquelle les projets qui étaient entrés en vigueur après le 31 décembre 1996 avaient globalement donné de meilleurs résultats que ceux dont l'entrée en vigueur était antérieure à cette date. De plus, l'analyse montre que la performance du FIDA en matière de développement des marchés a été meilleure dans les pays les plus riches (mesurée par le revenu national brut au moment de l'approbation du projet).

C. Innovation et durabilité

89. Les résultats obtenus pour l'innovation et la durabilité au cours de la période 2002-2007 confirment la faible performance en matière de durabilité (tableau 9). Si l'on ajoute les notes obtenues pour la durabilité et pour l'impact sur la pauvreté, le tableau est encore plus sombre, 14% seulement des projets évalués depuis 2002 ayant été jugés satisfaisants pour l'un et l'autre de ces deux aspects. Et, si 69% ont été notés plutôt satisfaisants ou mieux pour l'impact sur la pauvreté rurale uniquement, 41% seulement ont été jugés plutôt satisfaisants ou mieux pour les deux facteurs. En d'autres termes, même en incluant les notes moyennes, quelques-uns seulement des projets évalués peuvent être considérés comme ayant eu un impact durable sur la pauvreté rurale.
90. La note globale relative à la durabilité pour toute la période 2002-2007 est préoccupante. Toutefois, les notes concernant la durabilité ont régulièrement augmenté, en particulier ces deux dernières années. En effet, alors que le pourcentage de projets évalués jugés satisfaisants était de 53% en 2006 (un meilleur résultat à l'époque que celui des années précédentes), il était de 67% en 2007. Il semble donc se dégager une tendance encourageante à la hausse pour ce qui est de la durabilité, qui devra faire l'objet d'un suivi étroit dans les futurs RARI.

Tableau 9
Facteurs clés, 2002-2007 (en pourcentage)

<i>Facteurs clés</i>	<i>Satisfaisant (4-6)</i>	<i>Insuffisant (1-3)</i>
Innovation, reproduction et application à plus grande échelle	72	28
Durabilité	48	52

D. Performance des partenaires

91. Ce critère a été jugé satisfaisant pour un peu plus de la moitié des projets évalués entre 2002 et 2007, mais le tableau 10 montre que les résultats du FIDA sont généralement inférieurs à ceux des autres partenaires au cours de ces six années. Il convient toutefois de souligner également en toute honnêteté que les projets évalués n'ont pas encore bénéficié des changements globaux récemment apportés par le Fonds en application de son Plan d'action.
92. Il faut reconnaître que les évaluations se penchent de plus près et de manière plus rigoureuse sur les résultats du FIDA que sur ceux des autres partenaires. Une telle situation s'explique en partie par le fait que les évaluations peuvent avoir un impact plus immédiat sur l'amélioration de l'efficacité de l'action de développement du FIDA. Cette constatation est en cohérence avec les conclusions du Rapport du Président sur la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation et sur les suites données par la direction (PRISMA), dans lequel il est indiqué que la direction avait appliqué un pourcentage plus élevé de recommandations d'évaluation adressées au Fonds que de recommandations adressées à ses partenaires.
93. Une bonne performance des partenaires est fondamentale pour réussir à atteindre les objectifs des projets. La collaboration avec les institutions coopérantes diminue au fur et à mesure que le Fonds applique pleinement sa politique de supervision et assume directement les activités de supervision et d'appui à l'exécution. C'est là une tâche difficile mais qui offre au FIDA de vastes possibilités d'accroître l'efficacité de son action de développement.
94. Les évaluations ont également montré la nécessité de renforcer la capacité des gouvernements à divers niveaux de l'administration, compte tenu de la responsabilité primordiale qu'ils assument dans l'exécution des projets. Elles soulignent également l'importance des partenariats entre secteur public, secteur privé et société civile pour améliorer la conception et l'exécution. Ces mesures, entre autres, devraient améliorer la performance des partenaires à l'avenir, un autre domaine nécessitant une surveillance étroite.

Tableau 10
Performance des partenaires, 2002-2007 (en pourcentage)

<i>Partenaires</i>	<i>Satisfaisant (4-6)</i>	<i>Insuffisant (1-3)</i>
FIDA	54	46
Institutions coopérantes	63	37
Gouvernement	67	33

E. Résultat global des projets

95. Plus d'un quart des projets du FIDA évalués depuis 2002 (29%) ont été jugés globalement satisfaisants ou très satisfaisants (tableau 11), 46% de plus étant considérés plutôt satisfaisants. Pour que les notes sur le résultat global des projets s'améliorent à l'avenir, il sera fondamental d'accorder une importance accrue à la performance et à son amélioration, en particulier pour ce qui est de l'efficacité et

de la durabilité des projets, sans pour autant négliger d'autres domaines tels que l'efficacité et la performance des partenaires.

Tableau 11
Résultat global des projets, 2002-2007

<i>Appréciation</i>	<i>Pourcentage</i>
Très satisfaisant	3
Satisfaisant	26
Plutôt satisfaisant	46
Total: satisfaisant	74
Plutôt insuffisant	24
Insuffisant	3
Très insuffisant	0
Total: insuffisant	26

F. Analyse de la performance au fil du temps

96. La série de données présentées dans le RARI augmente au fur et à mesure qu'OE réalise de nouvelles évaluations en appliquant une méthodologie homogène. Dans la présente section, le nombre total des évaluations (85) réalisées durant six ans (2002 à 2007) a été divisé en trois groupes.
97. Le tableau 12 montre que les projets évalués au cours des deux dernières années (2006-2007) ont en moyenne obtenu de meilleures notes pour la performance des projets, l'impact sur la pauvreté rurale, la durabilité et le résultat global que les projets évalués auparavant. Ce résultat correspond en fait à la conclusion du rapport de l'an dernier d'après laquelle les projets les plus récents sont jugés plus satisfaisants que les projets plus anciens. Ces résultats semblent indiquer que le FIDA et ses partenaires tirent parti de leur expérience antérieure et que les résultats des projets bénéficiant de l'appui du FIDA s'améliorent avec le temps, même s'il n'en va pas ainsi pour tous les critères d'évaluation.

Tableau 12
Projets jugés satisfaisants par période d'évaluation (en pourcentage)

<i>Critères d'évaluation</i>	<i>2002-2003</i>	<i>2004-2005</i>	<i>2006-2007</i>	<i>2007</i>
Performance des projets	80	87	89	100
Impact sur la pauvreté rurale	55	64	85	91
Durabilité	45	41	59	67
Innovation	56	77	77	91
Performance du FIDA	31	57	63	67
Performance des institutions coopérantes	65	62	63	58
Performance du gouvernement	79	59	67	67
Résultat global	65	71	85	100

G. Analyse comparative interne et externe

98. Comme par le passé, le présent rapport contient à nouveau une analyse comparative de la performance du FIDA par rapport à ses propres objectifs et par rapport aux données disponibles auprès d'autres IFI.

Analyse comparative interne

99. La performance des projets au cours de la période 2005-2007 a été comparée en interne, du point de vue de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience, de la durabilité et de l'innovation, avec les résultats de l'Évaluation externe indépendante (EEI) du FIDA réalisée en 2005. La comparaison entre les données du RARI et celles de l'EEI est présentée au tableau 13, qui indique aussi les objectifs retenus dans le Plan d'action du FIDA.
100. Comme l'illustre ce tableau, les résultats de la période 2005-2007 dépassent ceux de l'EEI pour tous les critères (sauf pour la pertinence, légèrement moins bien notée). Pour la pertinence, l'efficacité et l'efficience, les résultats sont dans l'ensemble conformes aux objectifs arrêtés dans le Plan d'action. Le FIDA enregistre également de bons résultats dans le domaine de l'innovation, mais la durabilité reste un facteur problématique. Pour la période 2005-2007, la proportion de projets dont la durabilité est jugée satisfaisante est de 52% – soit un taux bien inférieur à l'objectif de 80% fixé dans le Plan d'action, lequel, d'après OE, était irréalisable pour le FIDA dans les délais fixés.

Tableau 13

Analyse comparative interne (pourcentage de projets jugés satisfaisants)

<i>Critères d'évaluation</i>	<i>Évaluation externe indépendante^a</i>	<i>Évaluations 2005-2007</i>	<i>Objectifs fixés dans le Plan d'action^b</i>
Pertinence	100	98	100
Efficacité	67	75	80
Efficience	45	66	60
Durabilité	40 ^c	52	80
Innovation ^d	55	80	>25

^a Voir le chapitre 2 du Rapport de l'EEI du FIDA de septembre 2005.

^b Chiffres figurant dans le Plan d'action du FIDA pour améliorer son efficacité en matière de développement, approuvé par le Conseil d'administration en décembre 2005.

^c Ce chiffre se fonde sur les notes de 10 projets clos. L'EEI a toutefois constaté que 61% de tous les projets examinés (18) auraient été notés «satisfaisant» pour ce qui est de la durabilité.

^d L'EEI scinde l'analyse entre innovations locales et innovations nationales. Les résultats présentés dans ce tableau renvoient aux innovations locales, définies comme étant tout ce qui est «nouveau ou différent à l'échelle de la communauté et du village (couramment appelé transfert de technologie)». En ce qui concerne les innovations nationales, définies comme étant tout ce qui est «nouveau ou différent dans un contexte national donné (un nouveau type d'organisation de microfinancement, une nouvelle technologie agricole)», 25% des projets évalués seulement sont jugés satisfaisants.

101. En outre, comme en est convenu le Conseil en décembre 2007, la présente édition du rapport contient pour la première fois une comparaison des résultats utilisant le critère d'évaluation du résultat global des projets dans les cinq régions géographiques où le FIDA intervient (tableau 14). Toutes les données d'évaluation disponibles produites par OE au cours des six dernières années (2002 à 2007) ont été prises en compte à cette fin.

Tableau 14
Comparaison du résultat global des projets des cinq régions d'intervention du FIDA, 2002-2007

Région géographique	Résultat global des projets satisfaisants (%)	Résultat global des projets insuffisants (%)
Asie et Pacifique	95	5
Afrique orientale et australe	59	41
Amérique latine et Caraïbes	73	27
Proche-Orient et Afrique du Nord	82	18
Afrique de l'Ouest et du Centre	56	44

102. Il importe toutefois de souligner que les comparaisons ci-dessus ne sauraient servir d'indicateur indirect pour comparer les performances des cinq divisions régionales de PMD responsables des opérations. En effet, entre autres raisons, les résultats des projets financés par le FIDA dépendent de facteurs multiples, en particulier de la performance des pays emprunteurs, et pas uniquement de celle des divisions concernées.
103. On voit au tableau 14 que, dans toutes les régions, les résultats ont été jugés satisfaisants, mais avec des différences régionales. Le pourcentage relativement faible de résultats satisfaisants en Afrique peut s'expliquer en partie par les difficultés inhérentes au contexte national dans les deux régions concernées. En fait, la plupart des pays accueillant des opérations du FIDA dans ces régions sont des pays à faible revenu et relèvent des quintiles 3 à 5 dans le classement de l'Évaluation des politiques et institutions nationales de la Banque mondiale.

Analyse comparative externe

104. Le présent rapport reconnaît les difficultés inhérentes à une analyse comparative des résultats du FIDA avec ceux d'organisations dont la taille et le mandat diffèrent, notamment parce que les méthodes d'évaluation utilisées par les différentes IFI ne sont pas identiques, malgré leur harmonisation. Ces réserves mises à part, les données comparatives disponibles sont présentées au tableau 15.

Tableau 15
Analyse comparative des opérations de la Banque mondiale et de la BAsD concernant le développement agricole et rural
 (pourcentage de projets jugés satisfaisants)

	FIDA (RARI 2002-2007)	Banque mondiale (achevées au cours de la période 2001-2005) ^a	BAsD (approuvées au cours de la période 1990-1999) ^b
Résultat global (performance des projets) – monde	86	80	s.o.
Performance et durabilité des projets dans la région Asie et Pacifique ^c	82	79 ^d	47
Durabilité	48	73	78

Note: s.o. = sans objet/non disponible.

^a Données tirées du rapport de la Banque mondiale *Examen annuel de l'efficacité du développement 2006*.

^b Données provenant du rapport annuel d'évaluation de 2007 de la BAsD intitulé *2007 Annual Evaluation Review: The challenge of capacity development*, appendice 2, tableau A2.2 (projets concernant l'agriculture et les ressources naturelles approuvés dans les années 90).

^c La réussite du projet, à la BAsD, se fonde sur quatre critères: pertinence, efficacité, efficacité et durabilité.

^d Ce chiffre englobe les opérations concernant tous les secteurs et pas uniquement l'agriculture et le développement rural.

105. Le tableau 15 montre que la performance du FIDA est légèrement meilleure que celle de la Banque mondiale, dont le mandat est également d'envergure mondiale. La note du Fonds pour les critères regroupés de la performance et de la durabilité dans la région Asie et Pacifique est par ailleurs supérieure à celle de la BASD, qui n'intervient que dans cette région. Les résultats du FIDA sont moins bons pour la durabilité que ceux de la Banque mondiale et de la BASD, en dépit de la tendance encourageante à l'amélioration dans ce domaine en 2006 et 2007. Il importe de ne pas oublier que la Banque mondiale, qui rencontrait de gros problèmes en matière de durabilité dans les années 90, a amélioré ses résultats en prenant des mesures concrètes, notamment la mise en place de systèmes rigoureux d'assurance de la qualité, une forte présence dans les pays et une orientation sur les résultats.
106. C'est de l'évaluation conjointe BAfD/FIDA du développement agricole et rural que sont issues les données les plus comparables disponibles à ce jour. Les chiffres provenant de la méta-évaluation de ces deux institutions sont présentés au tableau 16. Ils font apparaître des résultats dans l'ensemble similaires, sauf pour la pertinence et l'efficacité, pour lesquels le FIDA arrive en tête.

Tableau 16

Analyse comparative des opérations de la BAfD concernant le développement agricole et rural
(pourcentage de projets jugés satisfaisants)

	<i>FIDA en Afrique</i>	<i>BAfD</i>
Pertinence	89	71
Efficacité	61	63
Efficience	61	52
Impact global sur la pauvreté	53	55
Durabilité	39	35

Encadré 7

Principaux points à retenir des conclusions des évaluations réalisées de 2002 à 2007

- Une première analyse des tendances de l'ensemble des données montre une amélioration régulière au fil du temps pour tous les critères d'évaluation, sauf la performance des gouvernements et celle des institutions coopérantes qui, dans une large mesure, ne relèvent pas du FIDA.
- On note des améliorations sensibles par rapport aux résultats de l'EEl de 2004-2005.
- Les comparaisons entre les cinq régions géographiques du FIDA montrent qu'il est nécessaire de se pencher plus systématiquement sur les difficultés inhérentes au contexte de l'Afrique subsaharienne.
- La performance des projets du FIDA est légèrement supérieure à celle de la Banque mondiale, mais l'analyse des données montre que les opérations de la Banque sont de nature plus durables. Les résultats du Fonds sont également meilleurs que ceux de la BASD dans la région Asie et Pacifique mais, là encore, moins bons en ce qui concerne la durabilité. La méta-évaluation réalisée dans le cadre de l'évaluation conjointe des opérations en Afrique a montré que la performance du FIDA est dans l'ensemble similaire à celle de la BAfD, le Fonds obtenant de meilleurs résultats pour la pertinence, l'efficacité et la durabilité, la BAfD dépassant légèrement le FIDA pour ce qui est de l'efficacité et de l'impact sur la pauvreté rurale.

VI. Contribution du RARI à l'apprentissage

107. À titre de contribution à l'apprentissage et comme convenu avec le Conseil en décembre 2007, le rapport de cette année examine de manière plus détaillée deux thèmes importants pour renforcer l'efficacité de l'action de développement du FIDA. Ces deux thèmes sont les suivants: i) le contexte national; et ii) le S&E à l'échelle des projets. La présente section a été préparée à la suite de l'examen des rapports d'évaluation d'OE et de consultations bilatérales avec des représentants de la direction du FIDA, du personnel de PMD et d'autres services de l'organisation,

ainsi que d'un examen d'une partie de la littérature disponible dans d'autres IFI et de discussions avec leurs représentants¹². Pour préparer cette section, on s'est également appuyé sur deux ateliers organisés en interne sur ces deux sujets avec le personnel du FIDA.

A. Le contexte national et son incidence sur les activités financées par le FIDA

Introduction

108. La question du contexte national s'est posée à la suite d'une analyse présentée dans le RARI de 2007¹³. Il y était indiqué qu'au cours de la période 2002-2006 la catégorie de revenu du pays, sa performance globale et celle de son secteur rural étaient en corrélation étroite avec le degré d'impact satisfaisant sur la pauvreté rurale obtenu. Toutes les banques multilatérales de développement¹⁴ obtiennent des résultats différents dans les pays à revenu intermédiaire et dans les États fragiles, mais il importe de mieux comprendre les facteurs à l'origine de ce décalage et la marge d'amélioration possible dans le cadre des opérations du FIDA.

Définition et mesure

109. Le contexte national peut être défini comme étant la situation initiale et évolutive dans laquelle un projet ou un programme de pays est préparé, exécuté et évalué. Dans cette acception, le mot «national» ne signifie pas «d'envergure nationale». Pour les projets et programmes bénéficiant de l'appui du FIDA, l'expression englobe également la situation particulière du secteur rural, y compris la gouvernance régionale et locale dans les zones rurales, prenant ainsi en compte l'économie politique, l'environnement physique, le capital social et humain, ainsi que les capacités des organisations et des personnes.
110. Pour bien comprendre le contexte national, il faut également bâtir des hypothèses sur l'évolution possible des diverses variables concernées pendant toute la durée d'un projet. La conception du projet devrait s'appuyer sur le profil d'évolution le plus probable, tout en se ménageant, grâce à une analyse des risques, la possibilité de s'écarter dans la réalité du scénario prévu au départ. Les projets devraient normalement tenir compte des risques les plus lourds, mais il n'est ni réaliste ni efficient de tenter de se prémunir à l'avance contre tous les risques. En cas d'événements inattendus, c'est en effet au cours du processus de supervision et d'appui à l'exécution des projets qu'il est procédé à la plupart des ajustements nécessaires.
111. Vus sous cet angle, les résultats et l'impact les moins bons au moment de l'achèvement du projet ne peuvent être attribués à la nature complexe ou fluctuante du contexte national. On devrait donc pouvoir prendre pour hypothèse que le contexte national a été adéquatement pris en compte au moment de la formulation de la stratégie pour le pays et de la conception du projet, y compris en évaluant à fond tous les risques potentiels. En outre, comme on l'a déjà mentionné, tous les faits nouveaux importants devraient être pris en compte en temps opportun en cours d'exécution et des ajustements y être apportés en conséquence pour s'assurer que les objectifs du projet puissent être effectivement et efficacement atteints.

¹² OE a spécifiquement organisé deux présentations au FIDA par le personnel chargé des évaluations du Groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale sur les évaluations récentes de la performance réalisées par la Banque dans les pays à revenu intermédiaire et les États fragiles.

¹³ FIDA, 2007. *Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA évaluées en 2006*, tableau 15, page 27 (version pdf). Rome.

¹⁴ Les données de la Banque mondiale montrent qu'environ 90% des projets ont des résultats globaux satisfaisants, environ 80% sont jugés satisfaisants pour le développement agricole et rural et environ 60% satisfaisants pour les projets exécutés dans des États fragiles. D'après la méta-évaluation récemment réalisée par la BAfD et le FIDA des projets exécutés en Afrique, les projets ont, pour les deux organisations, un impact satisfaisant ou plutôt satisfaisant sur la pauvreté rurale dans à peu près 55% des cas. Une évaluation récente réalisée par le Groupe d'évaluation indépendante des résultats des projets du Département du développement rural et de l'agriculture de la Banque mondiale exécutés en Afrique entre 1990 et 2007 donne un chiffre d'environ 60% de projets jugés satisfaisants.

Constats de l'évaluation

112. Une analyse et une compréhension appropriées du contexte national sont cruciales pour concevoir des projets réalistes et adaptés. Les évaluations des projets montrent que, dans un certain nombre de cas, la faiblesse de la conception traduit une connaissance insuffisante de la situation nationale. Par exemple, dans le cas du projet de lutte contre la pauvreté rurale dans la province d'Arhangai, en Mongolie, une connaissance insuffisante de la fréquence des *dzuuds* (violents blizzards) était un gros point faible de la conception. Cette faiblesse s'est répercutée sur le bien-être du bétail et la capacité de remboursement des prêts contractés par les agriculteurs dans le cadre du projet. De plus, les évaluations ont également constaté que, au moment de la conception des projets, on avait souvent tendance à définir dès le départ des objectifs exagérément ambitieux et trop optimistes, qui dénotaient une compréhension quelque peu limitée du contexte national à ce moment-là.
113. La décision prise par le FIDA d'accroître sa présence dans les pays devrait permettre de mieux appréhender le contexte national. À cette fin, il faut cependant que les projets tiennent compte dans leur conception de cette meilleure compréhension. Un certain nombre d'évaluations et d'interviews citaient le lien entre complexité du projet et capacités de gestion au nombre des questions importantes. Dans les cas où les projets avaient tendance à être trop complexes, souvent parce que leurs composantes étaient trop nombreuses et/ou que de multiples institutions étaient chargées de la gestion, ils avaient besoin de moyens de gestion très solides pour réussir. De tels moyens sont rarement disponibles, en particulier dans les États fragiles. Par contre, des opérations relativement simples ou ne comportant que quelques composantes ont été plus faciles à superviser et ont généralement donné de meilleurs résultats.
114. D'après certaines évaluations et interviews, la complexité résultait également du nombre de cofinanceurs d'un projet. C'est ce qu'indiquait, par exemple, l'évaluation du programme de pays de l'Éthiopie, les donateurs ayant demandé d'appliquer leurs propres procédures de passation des marchés et les partenaires du pays s'étant alors retrouvés avec des séries d'instructions contradictoires. Il convient d'étudier avec soin le pour et le contre entre le désir d'accroître le cofinancement dans les États fragiles et les coûts de transaction que peut entraîner la multiplicité des donateurs pour les institutions gestionnaires ayant peu de moyens.
115. Dans la mesure du possible, la conception d'un projet devrait s'appuyer sur une connaissance approfondie du contexte national et rester réaliste quant à la capacité d'exécution et d'adaptation aux changements. Comment on l'a mentionné plus haut, il n'est toutefois ni réaliste ni efficient de prévoir toutes les éventualités lors de la conception des programmes et des projets. Par contre, il importe de mettre en place les procédures permettant de repérer toute évolution du profil des risques, de réagir sur-le-champ dès qu'un risque devient réalité et d'adapter la conception en fonction de l'évolution de la situation.
116. La qualité et la quantité des activités de supervision et d'appui à l'exécution sont généralement considérées comme des facteurs cruciaux pour que les projets obtiennent des résultats satisfaisants dans des contextes difficiles. Une étude interne récente de la Banque mondiale¹⁵ affirme que «dans les États fragiles, les activités de supervision et d'appui à l'exécution sont cruciales pour obtenir des résultats en matière de développement». La décision récente du FIDA d'assurer lui-même la supervision et l'appui à l'exécution de ses propres projets offre donc une occasion de prendre davantage en compte les risques pouvant se concrétiser dans le cadre de ses projets, en particulier dans les États fragiles. De même, comme on l'a dit plus haut, par sa présence dans les pays, le FIDA peut mieux appréhender le contexte national en général, identifier les risques et les prendre en compte en temps voulu au cours de la conception et de l'exécution. Cet aspect est

¹⁵ Banque mondiale, 2007. «Strengthening the World Bank's rapid response and long-term engagement in fragile states». Document de travail du 30 mars 2007. Washington, D.C.

particulièrement important dans les cas où la conception des projets est complexe et appelle une supervision plus étroite de la gestion à plusieurs égards.

117. Les évaluations soulignent également l'importance d'une analyse plus rigoureuse et plus approfondie (y compris des sous-secteurs et de la pauvreté rurale) à l'appui de l'élaboration des stratégies par pays et de la conception des projets. À l'heure actuelle, d'après les évaluations, la compréhension par le FIDA des problèmes liés à la pauvreté rurale dans un pays donné ainsi que des politiques et plans de développement agricole et rural de ce pays se résume souvent aux connaissances tacites des chargés de programme de pays et de leur division. Une telle situation pose plusieurs problèmes, notamment celui du transfert de connaissances essentielles en cas, par exemple, de rotation des allocations par pays ou de départ de personnel de PMD.

Encadré 8

Contexte national: les constats de l'atelier organisé avec le personnel du FIDA

- Le FIDA doit offrir des produits et services plus différenciés pour s'adapter à des contextes très divers.
- Les projets bénéficiant de l'appui du FIDA dans les États fragiles ne sont généralement pas assez différenciés, sont trop ambitieux, trop complexes au stade de la conception et manquent d'appui en cours d'exécution. L'analyse politique/économique est limitée ou inexistante.
- Pour améliorer la performance dans les États fragiles, il faut simplifier les COSOP et les projets, analyser le contexte de manière plus approfondie, prévoir des dispositifs d'exécution solides et un appui accru ainsi que renforcer la présence dans les pays.
- Le FIDA doit être mieux équipé pour offrir les services d'information et les produits financiers différenciés pertinents et utiles pour les pays à revenu intermédiaire.

Vers des approches plus adaptées au contexte

118. Le modèle opérationnel du FIDA a été principalement conçu pour aider les pays en développement n'ayant pas les ressources nécessaires pour résoudre les problèmes posés par la pauvreté rurale mais disposant de moyens qui, dûment renforcés, pouvaient leur permettre d'exécuter des projets en vue de les résoudre. Ce modèle semble actuellement être mis à rude épreuve, en particulier dans les **États fragiles**. Le FIDA a répondu à l'appel en faveur d'une action renforcée dans ces pays¹⁶, mais doit veiller à ne pas proposer des projets mal adaptés ou ne pouvant être exécutés efficacement. Compte tenu de la capacité limitée de ces pays, il est nécessaire d'en avoir une connaissance approfondie, de concevoir des projets dont la gestion est possible avec les moyens disponibles ou de renforcer cette capacité, et de fournir un appui direct à l'exécution. La question que doit se poser le FIDA est de savoir si les mesures prises pour accroître la présence dans les pays, assurer directement la supervision et l'appui à l'exécution seront suffisantes dans ces contextes difficiles.
119. D'après l'évaluation récemment effectuée par la Banque mondiale de sa performance dans les **pays à revenu intermédiaire**, ces pays préfèrent de plus en plus souvent les interventions alliant transfert de connaissances et opérations de prêt au simple transfert de ressources financières. Nous ne disposons pas de données précises permettant d'évaluer l'adéquation de la riposte mise en place par le FIDA pour faire face à cette évolution des besoins des pays à revenu intermédiaire. Toutefois, d'après les évaluations, les gouvernements de ces pays demandent de plus en plus souvent au FIDA, outre des ressources financières, des services divers, par exemple des informations sur la pauvreté rurale dans les autres pays, une aide pour développer la coopération Sud-Sud et la promotion des innovations en faveur des pauvres. Le FIDA a discuté de la nécessité de renforcer son rôle de diffuseur de savoirs dans le domaine de la pauvreté rurale en facilitant

¹⁶ La direction du FIDA a préparé un document sur son approche de l'engagement dans les États fragiles qui a été examiné à la session d'octobre 2008 de la Consultation sur la huitième reconstitution des ressources du FIDA.

le transfert des analyses et des expériences entre les pays. Il s'agit là d'un sujet important qui mérite d'être étudié de plus près¹⁷.

120. Ces dernières années, le FIDA a pris un certain nombre de mesures pour améliorer son action d'analyse et d'examen du contexte national dans le cadre des COSOP ainsi que pour accroître sa présence dans les pays et son rôle dans la supervision. Ces mesures devraient aboutir à une amélioration des résultats des projets futurs dans les États fragiles. Mais des mesures supplémentaires semblent nécessaires. En premier lieu, le FIDA affecte actuellement le même volume de ressources à la conception et à la supervision des projets, quel que soit le contexte national. Il est recommandé que les allocations prennent en compte les investissements supplémentaires requis pour comprendre le contexte national, assurer la supervision et fournir un appui à l'exécution dans les États fragiles. Le FIDA doit revoir ses approches internes concernant ce groupe de pays pour s'assurer qu'elles garantissent comme il se doit l'utilisation efficace des ressources budgétaires additionnelles débloquées à cette fin.
121. En outre, les stratégies par pays et la conception des projets doivent être évaluées au regard des procédures internes d'amélioration et d'assurance de la qualité du FIDA, en utilisant des indicateurs spécifiques pour les pays à revenu intermédiaire et les États fragiles. Enfin, dans les cas où le FIDA cofinance des interventions avec d'autres donateurs, il lui faut veiller à harmoniser les procédures de passation des marchés avec celles des divers cofinanceurs concernés, pour éviter de surcharger le personnel chargé de la gestion des projets ou les ministères de tutelle responsables de l'exécution.

B. Suivi et évaluation à l'échelle des projets

122. L'efficacité du S&E a toujours été considérée cruciale pour une gestion efficace des projets¹⁸. Ces dernières années, les systèmes de S&E ont été plus largement renforcés en raison de l'accent mis à la fois sur les résultats en matière de développement et sur le renforcement des systèmes de S&E des gouvernements, dans le cadre de l'adoption généralisée d'outils de gestion améliorés dans le secteur public.
123. Le RARI de l'an dernier signalait que les systèmes de S&E peu performants étaient un point faible récurrent des projets et programmes bénéficiant de l'appui du FIDA. Bien que le FIDA ait fait, et fasse encore¹⁹, de gros efforts en la matière, la faiblesse du S&E reste une des caractéristiques de nombreux projets bénéficiant d'une aide du FIDA, un problème que rencontrent en fait la plupart des autres organismes de développement. La présente section concernant l'apprentissage porte sur les **systèmes de S&E à l'échelle des projets**, et non sur le S&E à l'échelle institutionnelle (du FIDA), à celle des pays ou à celle des gouvernements.

Définition et contexte

124. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)²⁰ définit le suivi comme «un processus continu de collecte systématique d'informations, selon des indicateurs choisis, pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes d'une action de développement en cours des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des fonds alloués». L'évaluation est le bilan systématique d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou a posteriori, englobant sa conception, son exécution et ses résultats. Le suivi et l'évaluation sont des activités distinctes mais complémentaires. Le suivi répond en cours d'exécution aux questions: quoi, où et pour qui? L'évaluation répond de manière périodique aux questions: pourquoi

¹⁷ La direction du FIDA a également présenté un document sur son rôle dans les pays à revenu intermédiaire à la session d'octobre 2008 de la huitième reconstitution.

¹⁸ FIDA, Bureau de l'évaluation. 2002. *Pour une gestion orientée vers l'impact: Guide pratique de suivi-évaluation des projets de développement rural*. Rome. Ce guide considère le système de S&E comme l'aspect central de la gestion axée sur l'impact. Il s'agit d'adapter le projet à l'évolution des circonstances et d'améliorer les connaissances de façon à pouvoir atteindre les résultats escomptés.

¹⁹ Une action sera lancée par OE, en partenariat étroit avec PMD, pour renforcer les systèmes de S&E à l'échelle des projets.

²⁰ CAD/OCDE, Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats. Paris. 2002.

et que faire par conséquent? Associer suivi et évaluation présente l'intérêt de fournir des informations sur la performance d'un projet ou d'un programme, à savoir ce qui marche, ce qui ne marche pas, et pourquoi. Cet aspect est central à la fois pour la gestion efficace du projet et pour sa gouvernance au sens large.

125. Le S&E a évolué au fil des deux dernières décennies. Les systèmes traditionnels de S&E étaient axés sur l'exécution des projets et mettaient l'accent sur les intrants et les produits. Aujourd'hui, un système global de S&E axé sur les résultats doit être capable d'identifier, de surveiller et d'analyser la performance à tous les niveaux du cadre logique. Du fait de cette réorientation, non plus sur les activités, mais sur le but et la finalité des interventions des projets²¹, il ne faut plus se contenter des informations assez aisément disponibles en interne. Il faut trouver des mécanismes fiables de remontée de l'information des bénéficiaires, créer des partenariats avec des chercheurs et/ou des spécialistes, résoudre des problèmes méthodologiques ayant trait à la mesure des résultats des projets, etc. Tous ces aspects ont des répercussions non négligeables sur les capacités dans les contextes où les données disponibles sont rares et les moyens limités.

Constats de l'évaluation

126. L'inquiétude concernant la faiblesse des systèmes de S&E dans le cadre des projets financés par le FIDA est un thème récurrent des évaluations. En 2005, l'EEI signalait que le FIDA n'avait pas de bons résultats en matière de collecte des données et d'auto-évaluation et que ses dispositifs de S&E des projets étaient défaillants, jugeant que ces facteurs s'étaient répercutés sur les enseignements tirés de l'expérience et sur la gestion des savoirs.

127. Les critiques récurrentes mentionnées en la matière dans les évaluations du FIDA sont notamment les suivantes:

- **Envergure limitée.** Le reproche le plus couramment fait aux systèmes de S&E des projets bénéficiant de l'appui du FIDA concerne le type de données demandées (les éléments qu'il faut surveiller). La plupart des projets bénéficiant de l'appui du FIDA recueillent et traitent des données sur les activités des projets (au niveau des produits). Le projet moyen du FIDA ne fournit pas de renseignements sur les résultats obtenus au niveau de l'impact global.
- **Complexité excessive.** L'évaluation du programme de pays du Pakistan cite des cas où les cadres logiques étaient contradictoires, avec des indicateurs arbitraires et sans pertinence. Au Belize, deux cadres logiques différents ont été préparés, ajoutant à la confusion et à la complexité. Le RARI de 2007 constatait également que certains systèmes de S&E étaient inutilisables vu la multiplicité des indicateurs et des rapports exigés.
- **Mauvaise qualité des données.** En Albanie (MADP), des incohérences ont été constatées dans les données collectées par les associations d'irrigants. Les données fournies par le projet lui-même étaient généralement bonnes.
- **Faible capacité institutionnelle.** Les projets du FIDA sont

Facteurs de réussite d'un système efficace de S&E

- ✓ volonté politique et dispositifs organisationnels appropriés au sein des UGP;
- ✓ participation et motivation des parties prenantes au projet;
- ✓ clarté conceptuelle et opérationnelle du projet et des hypothèses concernant l'évolution;
- ✓ simplicité, progressivité et souplesse du système;
- ✓ utilisation d'outils adaptés aux besoins et aux capacités;
- ✓ dispositifs prévus pour la remontée de l'information et son utilisation par de multiples acteurs;
- ✓ utilité de l'information issue du S&E;
- ✓ les consultants extérieurs sont considérés non seulement comme des experts mais également comme des animateurs et des formateurs.

Source: PREVAL²² (2008).

²¹ Comme défini dans le glossaire du *Guide pratique de suivi-évaluation des projets*, les résultats obtenus au niveau du but dans la hiérarchie des résultats d'un projet font partie de l'impact.

²² Le programme de renforcement des capacités régionales aux fins du suivi et de l'évaluation des projets de lutte contre la pauvreté rurale en Amérique latine et aux Caraïbes (PREVAL) est un programme financé par le FIDA sous forme de dons.

souvent exécutés dans des régions isolées où les compétences des organismes locaux sont généralement plus réduites. Un appui constant et ciblé du FIDA est nécessaire pour améliorer les compétences des responsables des projets dans tous les domaines liés au S&E (collecte, analyse et communication des données, etc.).

- **Insuffisance des ressources.** Le manque de ressources financières suffisantes se répercute sur la performance du S&E. L'évaluation du programme de pays de l'Éthiopie a constaté que les documents de préévaluation des projets ne prévoyaient pas systématiquement de réaliser des enquêtes de référence et par la suite des enquêtes auprès des bénéficiaires. L'incidence budgétaire de la réalisation d'enquêtes de référence ainsi que de la mise en place et de la gestion du S&E était régulièrement sous-estimée.
- **Inexistence des enquêtes de référence.** Dans le cadre d'un projet en Éthiopie, l'enquête de référence a été réalisée deux à trois ans après le démarrage du projet. En raison de ce retard et du fait que l'enquête n'avait pas été conçue pour prendre en compte certaines activités du projet, elle n'a pas servi à grand-chose pour assurer le S&E des résultats du projet.
- **Non-utilisation du S&E.** Le WMCIP aux Philippines se caractérisait par un système de S&E très performant. Pourtant, d'après l'évaluation, les activités de S&E n'avaient pas été intégrées aux opérations du projet pour guider l'ajustement des stratégies et/ou des dispositifs opérationnels et n'avaient donc pas été très utiles aux responsables du projet.

Encadré 9

S&E à l'échelle des projets: les enseignements tirés de l'expérience

- Le S&E doit être jugé important. Sinon, il ne sera pas mené à bien. Une vraie demande doit exister ou être créée. Il faut pour cela que la volonté de rendre des comptes et d'apprendre soit encouragée et que les données issues du S&E aient une pertinence pour les parties prenantes. Il est important de s'associer à cette fin des personnes influentes et des champions institutionnels.
- Le S&E est par nature une activité difficile nécessitant un niveau de compétences techniques qui n'est souvent pas disponible dans les pays en développement. La difficulté est d'autant plus grande dans les pays pauvres et au sortir d'un conflit. Les processus de développement des capacités en la matière devraient être partiels, graduels, de longue haleine, ne pas se limiter aux simples compétences techniques et être adaptés au contexte particulier.
- Les systèmes de S&E doivent être adaptés de façon pragmatique au contexte, aux capacités et aux besoins particuliers. Cela signifie en général qu'ils doivent «rester simples».

128. Certains projets bénéficiant de l'appui du FIDA ont des systèmes de S&E performants. Il convient notamment de citer le WMCIP aux Philippines, le programme de développement participatif de l'irrigation en République-Unie de Tanzanie et le PNGT2 au Burkina Faso. Il importe également de prendre acte des initiatives lancées, et qui se poursuivent, dans le domaine du renforcement de la performance des systèmes de S&E dans le cadre des projets financés par le FIDA. Il s'agit d'une action menée au niveau institutionnel (par exemple, le *Guide de suivi-évaluation des projets*, précédemment mentionné), au niveau régional²³ et à celui de certains projets. En outre, ces dernières années, plusieurs activités ont été menées au niveau institutionnel, régional et à celui des projets pour intégrer à tous les niveaux le système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI)²⁴.

²³ Action englobant le PREVAL, le programme régional de renforcement des capacités de gestion orientée sur les résultats et l'impact dans la région Proche-Orient et Afrique du Nord, le programme d'appui aux systèmes de S&E des projets financés par le FIDA en Afrique de l'Ouest et du Centre, le programme régional de renforcement de la gestion axée sur l'impact en Afrique orientale et australe, et l'initiative de renforcement des capacités de S&E pour les projets de la région Asie et Pacifique.

²⁴ Ce système, conçu en septembre 2003, est le cadre général utilisé par le FIDA pour mesurer les résultats des projets qu'il finance et en rendre compte (voir le document EB 2003/80/R.6).

Encadré 10

S&E à l'échelle des projets: les constats de l'atelier organisé en 2008 avec le personnel du FIDA

- Il est indispensable mais difficile de créer et de maintenir une demande de S&E dans les pays en développement. Il importe de considérer le S&E comme faisant partie intégrante de la gestion axée sur les résultats et non comme un processus à part.
- Bien que le S&E ne soit pas principalement un problème technique, des enseignements peuvent être tirés des points forts et des points faibles relevés. Le FIDA doit viser des améliorations progressives modestes et se concentrer sur la mise en place de petits systèmes simples associant fortement les bénéficiaires et adaptés au contexte.
- Le FIDA doit œuvrer avec ses partenaires en vue de déplacer le centre de gravité et l'appropriation des systèmes de S&E vers les pays en développement. Si la demande des donateurs est une réalité, elle devrait passer au second plan.

Améliorer le S&E à l'échelle des projets

129. Il est reconnu au sein du FIDA qu'un S&E efficace et utile à l'échelle des projets demeure dans bien des situations une tâche d'une difficulté frustrante. Mais il est également admis que le problème ne concerne pas uniquement le FIDA et qu'il n'est pas toujours insoluble. Il existe des expériences positives dont on peut tirer des enseignements. OE lance actuellement une initiative institutionnelle de S&E à l'échelle des projets, en collaboration avec PMD. Les conclusions présentées dans ce document sont donc de nature provisoire et contribueront à l'initiative plus approfondie lancée sur ce thème.
130. En ce qui concerne le S&E à l'échelle des projets, la première conclusion est qu'il est indispensable de développer la demande à tous les niveaux. L'adéquation du système de S&E doit être jugée importante et avoir des conséquences. Le S&E n'est pas un problème technique qui peut être résolu en améliorant uniquement l'offre. Un S&E plus performant ne sera possible que dans les cas où existe une forte volonté commune d'assurer une gestion dans une optique de résultats, et de rendre compte de ces derniers. L'action du FIDA visant à renforcer le S&E doit progresser dans le cadre des efforts mis en œuvre par toutes les parties prenantes pour assurer une gestion plus efficace et plus harmonieuse en vue d'obtenir les résultats convenus.
131. La deuxième conclusion est que, bien qu'il ne s'agisse pas au premier chef d'une question technique, un certain nombre d'enseignements peuvent et doivent être pris en compte pour concevoir les systèmes de S&E à l'échelle des projets. Ces systèmes doivent être conçus en fonction du contexte donné, tenir compte des compétences disponibles et des demandes des principales parties prenantes en matière de gestion. Dans les cas où la gestion et l'obligation de rendre des comptes sont faibles, les attentes du FIDA devraient être réalistes. Il pourrait alors être suffisamment ambitieux de vouloir assurer un suivi fiable et systématique des apports et des produits, en prévoyant des systèmes simples de collecte de l'information provenant des bénéficiaires sur la qualité des services. Les efforts de mise en place de systèmes et de renforcement des capacités devraient être modestes et progressifs.
132. Enfin, il importe que les efforts déployés par le FIDA pour améliorer le S&E soient en adéquation avec l'action plus large menée pour améliorer les capacités de S&E et, dans l'idéal, s'inscrive dans cette action. En tant que signataire de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, le FIDA s'est engagé à «recourir autant que possible [aux] cadres de suivi et de notification axés sur les résultats [des pays partenaires]» et, avec les pays partenaires et les autres donateurs, à «unir leurs efforts dans le cadre d'une approche participative afin de renforcer les capacités des pays à instaurer une gestion axée sur les résultats et de susciter une demande plus forte à cet effet». Ces principes et engagements devraient être expressément pris en compte pour ce qui est des propres besoins du FIDA en matière de S&E (par exemple dans le cadre du SYGRI), ainsi que dans le cadre de ses approches et opérations visant à renforcer plus largement la capacité de S&E. Les problèmes posés par l'adoption et le renforcement d'une culture et d'une

gestion axées sur les résultats ne sauraient être abordés isolément. Le FIDA doit jouer un rôle plus actif pour rechercher et encourager des partenariats nationaux et mondiaux en vue de renforcer la demande de S&E.

VII. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

133. Suivant en cela le modèle de l'an dernier, et en complément du compte rendu habituel sur les résultats obtenus par le Fonds pour une année donnée (2007) et une période de six ans (2002-2007), le rapport de cette année s'est également penché plus particulièrement sur l'apprentissage en présentant une analyse en profondeur de deux domaines intéressant les opérations du FIDA, à savoir le contexte national et les systèmes de S&E à l'échelle des projets. Le choix de ces deux domaines, qui a été entériné par le Conseil d'administration à sa quatre-vingt-douzième session, en décembre 2007, s'inscrit dans le cadre d'une réflexion et d'un débat plus larges en cours sur ces thèmes au sein de l'organisation.
134. Du point de vue des résultats, les conclusions de l'évaluation des projets évalués en 2007 dressent un tableau positif encourageant des opérations du Fonds. De fait, pour la première fois depuis la rédaction du premier RARI en 2003, tous les projets évalués ont été jugés satisfaisants pour deux des critères d'évaluation les plus importants, à savoir la performance et le résultat global des projets²⁵. Il s'agit là d'un point positif qu'il convient de souligner.
135. En outre, 91% des projets évalués ont été jugés satisfaisants pour l'impact sur la pauvreté rurale, avec une bonne performance pour ce qui est du développement des actifs matériels et de la productivité agricole. On note par ailleurs de nettes améliorations dans l'échantillon de 2007 en ce qui concerne la durabilité, qui avait été jugée insuffisante par le passé. La durabilité a été jugée satisfaisante pour 67% des projets évalués en 2007, contre 40% seulement en 2002. S'agissant des innovations en faveur des pauvres, les résultats sont très bons, en particulier en ce qui concerne l'introduction de technologies peu coûteuses, la prise en compte de la problématique hommes-femmes et les dispositifs institutionnels favorables aux pauvres.
136. Conformément à la pratique adoptée l'an dernier, la présente édition contient également une analyse de l'ensemble complet des données du RARI sur six ans²⁶, soit la période 2002-2007 (voir la section V). On y trouve également des données concernant trois séries de deux années (2002-2003, 2004-2005 et 2006-2007). Cette analyse montre que la performance s'améliore au fil du temps pour la plupart des critères d'évaluation, sauf pour la performance des gouvernements et celle des institutions coopérantes, pour lesquels il apparaît difficile de dégager une tendance. Les résultats de la période 2006-2007 sont également meilleurs que ceux présentés pour la période 2004-2005 dans le cadre de l'EEI.
137. L'analyse comparative avec deux autres institutions montre que la performance des projets du FIDA semble légèrement meilleure que celle du portefeuille d'opérations de développement agricole et rural de la Banque mondiale. De même, les résultats obtenus pour les deux critères associés de la performance et de la durabilité des projets du FIDA sont nettement meilleurs que ceux de la BASD dans la région Asie et Pacifique.
138. En résumé, l'évolution de la performance et de l'impact est effectivement prometteuse, même si elle ne peut être étayée à 100% par des preuves statistiques, compte tenu de l'ensemble limité des données disponibles²⁷. Toutefois, les conclusions globales du rapport de 2008 sont corroborées par trois analyses qui

²⁵ La performance des projets regroupe les critères d'évaluation de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience (ce qui correspond aux critères d'évaluation des résultats utilisés par le Groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale). Le résultat global des projets est fondé sur les notes obtenues pour la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact sur la pauvreté rurale, la durabilité et l'innovation, la reproductibilité et l'application à plus grande échelle.

²⁶ L'échantillon du RARI comprend actuellement les notes d'évaluation de 85 projets financés par le FIDA.

²⁷ Voir le paragraphe 6.

se renforcent mutuellement: i) les résultats des évaluations réalisées en 2007; ii) l'analyse des trois séries de deux ans de données du RARI; et iii) les constatations du rapport de l'an dernier et de celui de cette année d'après lesquelles la performance des opérations récentes semble meilleure que celle des opérations plus anciennes. Globalement, on peut raisonnablement en conclure que l'efficacité de l'action de développement du FIDA s'améliore, et même que des résultats plus concluants peuvent être attendus à l'avenir lorsque les réformes prévues dans le Plan d'action auront été pleinement appliquées.

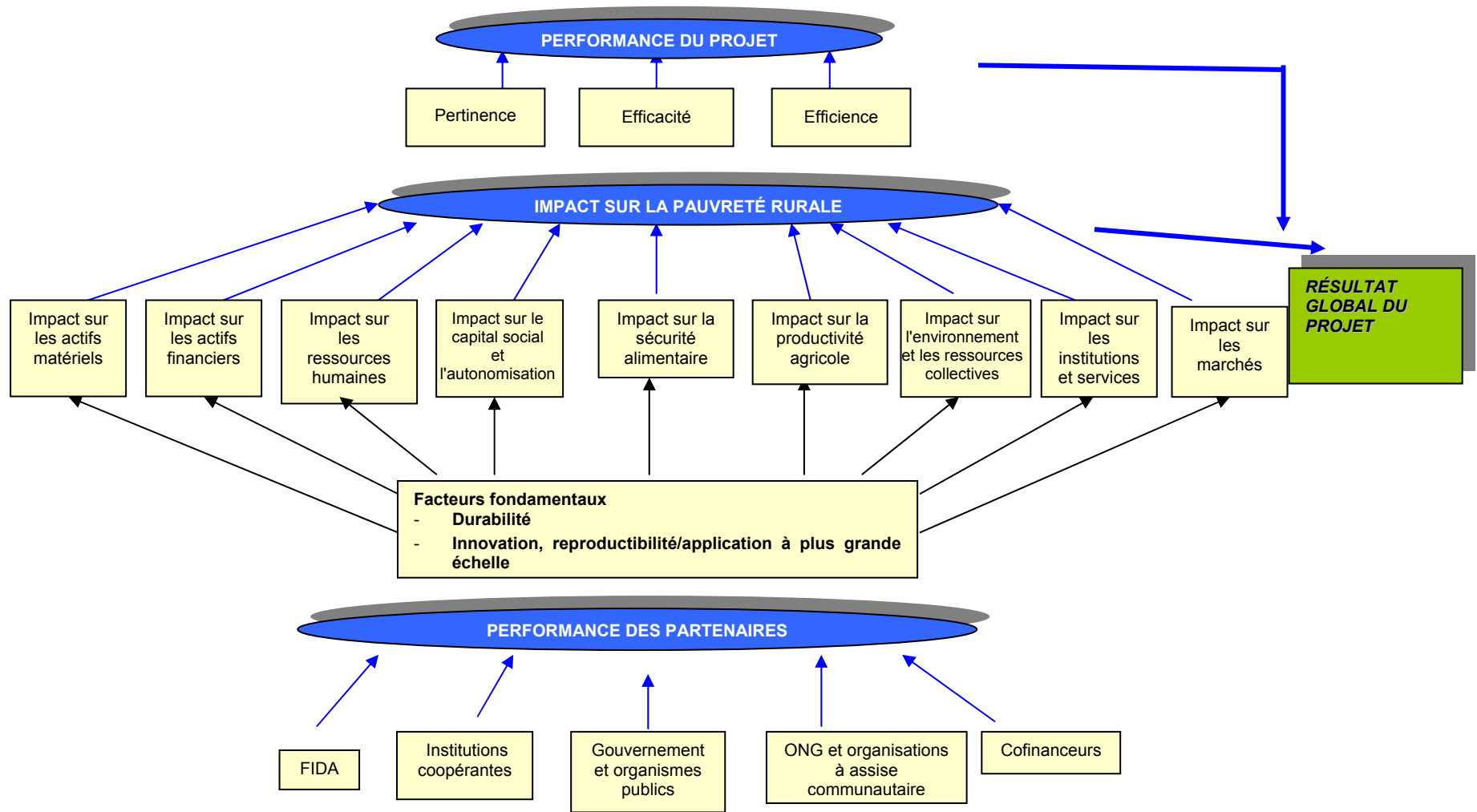
139. Il n'en reste pas moins que ces résultats positifs ne devraient pas engendrer l'autosatisfaction. Le RARI recense en effet cinq domaines dans lesquels des améliorations sont possibles:
- De nombreux projets dont les résultats sont positifs ne sont que plutôt satisfaisants. La performance peut être encore améliorée, en particulier en ce qui concerne l'efficacité, compte tenu des notes relativement faibles obtenues globalement par cet indicateur.
 - Si la durabilité des opérations du FIDA s'est sensiblement améliorée en 2006 et 2007, les résultats et les expériences de la BASD et de la Banque mondiale (dont les résultats étaient faibles en matière de durabilité à la fin des années 90) prouvent que la performance du FIDA dans ce domaine peut encore être améliorée en déployant des efforts appropriés au cours des années à venir.
 - On ne saurait trop souligner l'importance de l'impact sur l'amélioration de l'accès aux marchés, y compris la participation du secteur privé, ainsi que sur l'environnement et les ressources naturelles. Des améliorations s'imposent dans ces deux domaines pour assurer un développement durable des zones rurales.
 - Des approches innovantes ont été introduites avec de bons résultats mais on peut faire davantage encore pour en assurer la reproduction systématique et l'application à plus grande échelle par d'autres. À cette fin, il faudrait consacrer une attention croissante dans les programmes de pays à la concertation, à la création de partenariats et à la gestion des savoirs, qui sont des dimensions essentielles du processus de développement de l'innovation du FIDA.
 - La performance des partenaires (FIDA, gouvernement et institutions coopérantes) est satisfaisante pour deux projets sur trois. Il s'agit là d'un domaine dans lequel des améliorations sont indispensables et possibles, dans la mesure où la performance des partenaires est dans une large mesure du ressort de ces derniers.
140. Le rapport de cette année se penche également sur deux thèmes d'apprentissage: l'importance du contexte national pour améliorer l'efficacité des actions de développement menées dans le cadre des opérations du FIDA, et les systèmes de S&E à l'échelle des projets. Pour ce qui est du premier thème, l'analyse montre que la compréhension globale du contexte national est particulièrement cruciale pour concevoir des stratégies de pays et des projets réalistes et adaptés. Dans un certain nombre de cas, les évaluations ont relevé que la faiblesse de la conception traduisait une connaissance insuffisante de la situation du pays, y compris de la pauvreté rurale ainsi que des politiques et plans nationaux et sous-sectoriels concernant l'agriculture et le développement rural. Ce problème est essentiellement la résultante de l'ancien modèle opérationnel du FIDA, qui ne prévoyait ni la prise en charge par le Fonds de la supervision directe et de l'appui à l'exécution, ni la présence dans les pays. D'après les évaluations, ces aspects du nouveau modèle opérationnel sont fondamentaux pour mieux comprendre les problèmes liés au contexte national, et devraient contribuer à une meilleure efficacité de l'action de développement. En outre, les évaluations indiquent combien il importe de veiller à ce que les objectifs des projets soient réalistes au stade de la conception et tiennent compte des aspects positifs et négatifs de chaque contexte national, et soulignent que des approches spécifiques adaptées à la situation particulière des pays à revenu intermédiaire et des États fragiles sont nécessaires.

141. Les systèmes de S&E à l'échelle des projets sont de plus en plus largement considérés comme des outils importants de gestion des projets permettant d'améliorer la transparence et l'apprentissage. Certes, on ne met plus l'accent sur le seul suivi des intrants et des produits et on adopte un angle de vue plus large pour évaluer les résultats, mais la performance des systèmes n'a dans l'ensemble pas été très satisfaisante pour les projets et programmes financés par des donateurs. Le Fonds a entrepris plusieurs activités utiles par le passé pour améliorer la situation, par exemple l'élaboration d'un guide concret complet sur le S&E à l'échelle des projets, mais les évaluations montrent qu'il faut faire encore davantage, de manière systématique, pour améliorer les choses à l'échelle de toute l'institution. L'atelier sur le S&E organisé à l'intention du personnel du FIDA a abouti à des suggestions importantes, dont il faudra tenir compte pour améliorer l'efficacité des systèmes de S&E à l'avenir, par exemple la nécessité de privilégier des systèmes simples, faciles à utiliser et faisant étroitement participer les bénéficiaires. Tirant parti des résultats de l'atelier, l'initiative prévue par OE et PMD à tous les niveaux du FIDA en ce qui concerne le S&E à l'échelle des projets devrait reposer sur un éventail global des possibilités offertes et des problèmes posés par le renforcement de la performance du FIDA dans ce domaine.

B. Recommandations

142. Le Conseil d'administration est invité à approuver les recommandations ci-après:
- a) Lors de l'examen du RARI à sa session de décembre 2007, le Conseil est convenu qu'OE devrait analyser certains des **domaines d'impact les plus faibles** (dont les marchés, les institutions et l'environnement) dans le rapport de 2009. Compte tenu des ressources nécessaires et du temps que devront consacrer à ce processus la direction et le personnel du FIDA, OE propose d'inclure dans le rapport de l'an prochain des sections consacrées à l'apprentissage sur deux des domaines d'impact les plus faibles.
 - b) Les thèmes d'apprentissage proposés pour l'édition 2009 sont **l'accès aux marchés** et **l'environnement**, dans la mesure où la performance du FIDA dans ces domaines n'est pas aussi bonne que sa performance dans le domaine des institutions. OE propose à cet égard de procéder à une analyse approfondie des données d'évaluation du FIDA et de l'expérience internationale sur ces deux thèmes, d'organiser un atelier à l'intention de la direction et du personnel du FIDA pour examiner les actions pouvant permettre d'améliorer encore la performance du FIDA dans ces domaines, et de présenter les résultats au Conseil.
 - c) Il est recommandé que d'autres domaines où l'impact a été le plus faible, à savoir **les institutions** et **le capital social et l'autonomisation**, soient abordés dans le RARI de 2010.
 - d) Il est recommandé qu'OE étudie en outre les domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires, telles que présentées dans le présent RARI (notamment au paragraphe 139), et propose au Conseil, dans le rapport de 2009, une liste de thèmes d'apprentissage à étudier dans les éditions futures.

Cadre méthodologique de l'évaluation des projets



Définition des critères d'évaluation

Performance du projet: ce critère composite associe l'évaluation de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience.

- **Pertinence:** ce critère évalue dans quelle mesure les objectifs du projet coïncident avec: les besoins des populations rurales pauvres; le Cadre stratégique et les politiques du FIDA; et les politiques et stratégies de réduction de la pauvreté en vigueur dans le pays.
- **Efficacité:** ce critère évalue dans quelle mesure les objectifs du projet ont été atteints à son achèvement.
- **Efficience:** ce critère évalue dans quelle mesure la conversion des ressources (fonds, compétences, temps, etc.) en résultats est économique. L'efficience se mesure soit à partir d'une analyse économique et financière, soit sur la base des coûts unitaires de la solution retenue comparés à d'autres solutions et bonnes pratiques en vigueur.

Impact sur la pauvreté rurale: ce critère apprécie les changements intervenus à l'achèvement du projet. Selon la définition retenue au FIDA, l'impact sur la pauvreté rurale recouvre les changements constatés dans la vie des populations rurales pauvres auxquels les interventions du FIDA ont contribué, de manière intentionnelle ou non, tels que ces dernières et leurs partenaires les perçoivent au moment de l'évaluation. On a défini neuf domaines dans lesquels les projets du FIDA cherchent, à des degrés divers, à obtenir un impact:

- **Actifs matériels:** il s'agit notamment de l'accès équitable à la terre, à l'eau, au bétail, aux outils, à la technologie et à l'infrastructure.
- **Actifs financiers:** il s'agit notamment de garantir l'accès aux services financiers ruraux en faisant appel aux structures institutionnelles qui fournissent ce type de services et d'en assurer le renforcement.
- **Sécurité alimentaire:** ce terme désigne la disponibilité (production et vente) et l'accès aux aliments (revenus, marchés et prix) ainsi que la continuité de cet accès (modalités de stockage et de commercialisation).
- **Environnement et ressources communes:** il s'agit surtout d'apprécier la mesure dans laquelle un projet a contribué à la protection ou à la remise en état de ressources naturelles et de l'environnement, ou, au contraire, la mesure dans laquelle un projet a contribué à l'épuisement de ressources naturelles.
- **Ressources humaines:** ce critère sert à apprécier l'importance du capital que constitue la population, et notamment son état nutritionnel, sa santé et ses connaissances.
- **Capital social et autonomisation:** ce critère inclut une appréciation de l'autonomisation des individus, de la qualité des organisations et institutions locales et les capacités communes des populations pauvres (leur capital social).
- **Productivité agricole:** elle se mesure à partir des systèmes de culture (passage de l'agriculture de subsistance à l'agriculture commerciale, par exemple) et des rendements (production par rapport aux intrants).
- **Institutions et services:** il s'agit d'apprécier la qualité et la performance des institutions, des politiques et des cadres réglementaires qui ont des répercussions sur l'existence des populations rurales pauvres.

- **Marchés:** ils jouent un rôle important pour réduire la pauvreté rurale. Il s'agit d'évaluer les actions entreprises dans le cadre du projet pour améliorer l'accessibilité des marchés (routes et moyens de transport) et des informations relatives aux prix et aux produits.

Facteurs clés:

- **Durabilité:** ce terme désigne le maintien des avantages des interventions de développement après l'achèvement d'une opération d'aide au développement importante.
- **Innovation:** conformément à la nouvelle stratégie du FIDA en matière d'innovation, pour être considéré comme novateur, un produit, une idée ou une démarche doit: i) être nouveau dans son cadre d'application; ii) contribuer de façon utile et économique à la réalisation d'un objectif; et iii) être à même de perdurer après avoir fait l'objet d'essais pilotes.

Performance des partenaires: ce critère permet d'évaluer la performance des principaux partenaires du projet: le FIDA, les institutions coopérantes, le gouvernement et les organismes publics chargés de l'exécution du projet, les ONG ou les organisations à assise communautaire qui participent à son exécution et les cofinanceurs. Il s'agit d'évaluer dans quelle mesure le FIDA et ses partenaires ont convenablement identifié, préparé et supervisé le projet, et la contribution de chacun à sa réussite lors de l'exécution.

Résultat du projet: il s'agit de proposer une évaluation d'ensemble d'un projet financé par le FIDA, qui ne soit pas simplement une addition de chiffres, mais repose plutôt sur le jugement que se sont forgé les évaluateurs à partir des notes attribuées aux différents critères d'évaluation.

Objectifs des programmes de pays et des projets individuels évalués

Objectifs des stratégies de pays

Les principaux objectifs des deux stratégies de pays sont résumés ci-après:

- i) **Éthiopie.** Le COSOP de 1999 était axé sur les processus. Il ne présentait pas les objectifs sous l'angle des résultats escomptés en matière de développement, mais définissait les orientations et les priorités pour développer et gérer le portefeuille et la concertation. Les priorités du développement du portefeuille sont les suivantes:
 - services de financement rural;
 - petite irrigation;
 - diversification de l'agriculture et commercialisation (y compris traitement après récolte); et
 - recherche de cofinancement et de partenariats avec des organismes multilatéraux et bilatéraux, en particulier dans les domaines d'activité ci-dessus ainsi que dans celui de l'approvisionnement des zones rurales en eau et en services de santé.
- ii) **Pakistan.** Selon le COSOP de 2003, le cadre général dans lequel s'inscrit la stratégie du FIDA au Pakistan, l'aide a pour finalité d'aider le gouvernement dans cinq domaines:
 - agriculture et développement rural;
 - autonomisation des femmes;
 - sécurité alimentaire et diversification de la production;
 - décentralisation; et
 - accès aux ressources.

Objectifs des projets et des programmes

<i>Pays et nom du projet/programme</i>	<i>Objectifs</i>
Albanie Programme de développement des zones montagneuses	Le but global du programme est d'améliorer le niveau de vie des populations pauvres dans les zones montagneuses en augmentant la production et la productivité de l'agriculture et en améliorant la sécurité alimentaire et la nutrition des ménages, les revenus des entreprises agricoles et rurales qui leur sont liées et l'infrastructure. Les objectifs relevant de ce but sont notamment: a) création d'une agence de développement des zones montagneuses capable d'élaborer un programme de développement raisonné des ressources dans les zones montagneuses de l'Albanie, en fournissant un appui technique, financier et gestionnaire efficace en vue de son exécution; b) création, en tirant parti de l'expérience acquise dans le cadre du projet de développement rural des districts du nord-est du pays et du projet de remise en état de petits périmètres d'irrigation, d'une institution financière durable pour décaisser les prêts aux clients des zones montagneuses rurales, ayant les caractéristiques d'un organisme purement financier offrant principalement des services de gros ou opérant au niveau secondaire en tant que fournisseur de crédit aux groupes et associations de producteurs, et offrant au gouvernement ainsi qu'aux autres donateurs un moyen d'acheminer des lignes de crédit ciblées sur les zones montagneuses; c) mise à disposition de manière durable et équitable d'eau pour l'irrigation, essentielle pour assurer les moyens de subsistance des agriculteurs pauvres des zones montagneuses; d) soutien de la principale activité agricole rémunératrice des agriculteurs des zones montagneuses, à savoir la production de l'élevage, moyennant le développement de services vétérinaires améliorés et d'un système de gestion durable des pâturages; e) mise en place d'un système de vulgarisation axé sur la demande qui viendra en aide aux agriculteurs et aux transformateurs pour développer leurs entreprises de production animale et végétale; et f) facilitation de l'agriculture axée sur les marchés et amélioration du niveau de vie, en supprimant les obstacles liés à l'infrastructure moyennant la construction ou la remise en état de routes et d'ouvrages hydrauliques villageois.

Belize Projet de développement agricole et de gestion des ressources à l'initiative des collectivités	Ce projet a pour objectif global de développer le potentiel productif de systèmes durables d'utilisation des sols et de garantir l'accès des familles de petits producteurs aux services d'appui dans la région du Sud. Les objectifs spécifiques en sont les suivants: a) développer les compétences de gestion et d'animation des groupes, en privilégiant les femmes des communautés et organisations locales en matière d'élaboration, de formulation et d'exécution de projets de petite envergure, liés en particulier aux activités génératrices de revenus; b) renforcer les institutions publiques et privées pour qu'elles fournissent efficacement des services autres que financiers, en tenant compte des différences entre hommes et femmes et entre les diverses ethnies ainsi que des savoirs autochtones; c) assurer la fourniture de services financiers et de ressources accessibles aux familles rurales pauvres à l'appui d'investissements dans l'agriculture et la microentreprise; et d) améliorer les systèmes de production agricole pour les rendre économiquement et écologiquement viables, et tirer parti des possibilités offertes par la diversification de la production, la fourniture de technologies et l'accès aux marchés.
Burkina Faso Projet national de gestion des terroirs	L'objectif global de développement du projet est de réduire la pauvreté et de favoriser le développement durable des zones rurales, en brisant le cercle vicieux de la pauvreté rurale qui se caractérise par la dégradation des ressources naturelles, le recul de la production et la baisse de la qualité de vie. Ces objectifs spécifiques sont notamment les suivants: a) améliorer le rapport coût-efficacité des investissements financés par les pouvoirs publics au niveau local; b) améliorer la capacité de gestion des groupes de bénéficiaires et de leurs institutions; c) accroître la capacité d'absorption des zones rurales; et d) améliorer l'accès des populations pauvres aux infrastructures de production et aux intrants, aux équipements sociaux et aux moyens de protection de leur environnement. Conçu pour appuyer la politique de décentralisation du gouvernement, le projet adoptera une approche globale du développement local. Les investissements à l'échelle des villages porteront notamment sur la gestion des ressources naturelles (c'est-à-dire la gestion des sols et de l'eau pour assurer la viabilité de la production à terme) et le développement local (c'est-à-dire la fourniture d'infrastructures et de services à l'appui de l'accroissement de la production et de l'amélioration des conditions de vie). L'accent sera mis sur la participation des communautés rurales aux décisions, et sur leur autonomisation accrue, en ce qui concerne la gestion et l'utilisation des ressources naturelles ainsi que l'identification, l'exécution et la gestion des investissements villageois.
Pakistan Projet de soutien dans la zone de Dir	La stratégie du projet prévoit: a) la sélection des groupes cibles et la constitution d'organisations communautaires et féminines solides; b) le renforcement des organismes de tutelle pour répondre aux besoins du groupe cible; c) le développement des possibilités d'emploi moyennant la formation et l'apprentissage ainsi que le crédit pour créer des microentreprises; d) l'amélioration des infrastructures rurales pour améliorer l'accès aux villages et aux marchés de district; et e) la fourniture d'infrastructures villageoises pour accroître les revenus (irrigation) et améliorer les conditions de vie (approvisionnement en eau).
Philippines Projet de promotion des initiatives communautaires dans l'ouest de Mindanao	Objectifs: l'objectif de développement du projet est d'accroître la production de l'agriculture de subsistance, de l'agriculture commerciale et de la pêche de 16 000 familles d'agriculteurs et des pêcheurs dans certaines régions de l'ouest de Mindanao. Stratégie: cinq institutions seront créées, lesquelles travailleront en parallèle pour fournir des conseils, des services, du matériel et des ouvrages sur les sites concernés. Ces futures institutions doivent travailler en partenariat. Compte tenu de la nature des problèmes dans l'ouest de Mindanao et des capacités institutionnelles actuelles, aucune institution (ONG, organisme privé, communautaire, national ou collectivité locale) ne sera en mesure d'exécuter et d'assurer seule des activités de développement. Les organismes de tutelle peuvent apporter des compétences techniques et les ONG assurer un lien crucial entre les organismes institutionnels et les communautés ciblées. Une assistance spécialisée en matière de planification et d'exécution des activités de développement, y compris la formation, sera de préférence obtenue auprès d'organismes professionnels, privés ou universitaires. Les services des collectivités locales seront chargés de la planification, du financement, de l'exécution et de la supervision des programmes et projets au niveau local. Les organisations communautaires sont essentielles pour favoriser la participation des bénéficiaires ciblés à tous les aspects du processus de développement

Explication des notes agrégées

1. Une approche par étapes a été utilisée pour obtenir des notes agrégées à chaque niveau. Par exemple, les évaluateurs ont d'abord attribué, pour chaque projet, des notes individuelles concernant la pertinence, l'efficacité et l'efficience. Une note agrégée de performance du projet – regroupant les notes obtenues pour la pertinence, l'efficacité et l'efficience – est ensuite attribuée à chaque projet. De même, le résultat global de chaque projet regroupe les notes obtenues pour chacun des trois critères d'évaluation: performance du projet, impact sur la pauvreté rurale, innovation et durabilité.
2. Il est important de souligner que les notes agrégées ne correspondent pas à la moyenne mathématique du pourcentage de projets figurant dans chaque sous-catégorie. Dans le tableau 1 ci-après, le pourcentage de projets jugés très satisfaisants pour la performance d'ensemble ne représente pas la moyenne des pourcentages pour les critères A, B et C. Bien que 10% des projets aient été jugés très satisfaisants (note 6) pour le critère A, aucun projet n'obtient une note «très satisfaisant» pour la synthèse des critères. Cela explique de même pourquoi, alors que 10% des projets sont jugés «très insuffisant» (note 1) pour le critère B, aucun projet n'obtient une note «très insuffisant» pour la performance d'ensemble. Les 10% de notes «très insuffisant» sont compensés par les notes plus positives attribuées aux critères A et C, ce qui a conduit les évaluateurs à attribuer à la performance d'ensemble de ces projets une note «insuffisant» ou supérieure.

Tableau 1

Pourcentage de projets dans chaque catégorie

Critères	Satisfaisant			Insuffisant			Total
	6	5	4	3	2	1	
	<i>Très satisfaisant</i>	<i>Satisfaisant</i>	<i>Plutôt satisfaisant</i>	<i>Plutôt insuffisant</i>	<i>Insuffisant</i>	<i>Très insuffisant</i>	
A	10	40	10	20	20	0	100
B	0	40	20	20	10	10	100
C	0	30	20	50	0	0	100
Performance d'ensemble	0	40	20	20	20	0	100

3. Le tableau récapitulatif apparaissant dans le corps du rapport, qui présente le pourcentage de projets dans chaque catégorie, correspondrait au tableau 2 ci-après, sur la base des données du tableau 1 ci-dessus. Soixante pour cent des projets ont été individuellement jugés «satisfaisant» (notes de 4 à 6) pour la performance d'ensemble, chiffre qui ne correspond pas à la moyenne des notes pour les critères A, B et C.

Tableau 2

Pourcentage des projets notés par critère

Critères	(%)	
	<i>Satisfaisant (4-6)</i>	<i>Insuffisant (1-3)</i>
A	60	40
B	60	40
C	50	50
Performance d'ensemble	60	40

