

Cote du document:	<u>EB 2009/98/R.7/Add.1</u>
Point de l'ordre du jour:	<u>5 b)</u>
Date:	<u>26 novembre 2009</u>
Distribution:	<u>Publique</u>
Original:	<u>Anglais</u>

F



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

Suites données par la direction du FIDA au rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA évaluées en 2008

Conseil d'administration — Quatre-vingt-dix-huitième session
Rome, 15–17 décembre 2009

Pour: **Examen**

Note aux Administrateurs

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

Shyam Khadka

Administrateur principal de portefeuille

téléphone: +39 06 5459 2388

courriel: s.khadka@ifad.org

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

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs

téléphone: +39 06 5459 2374

courriel: d.mcgrenra@ifad.org

Suites données par la direction du FIDA au rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA évaluées en 2008

I. Introduction

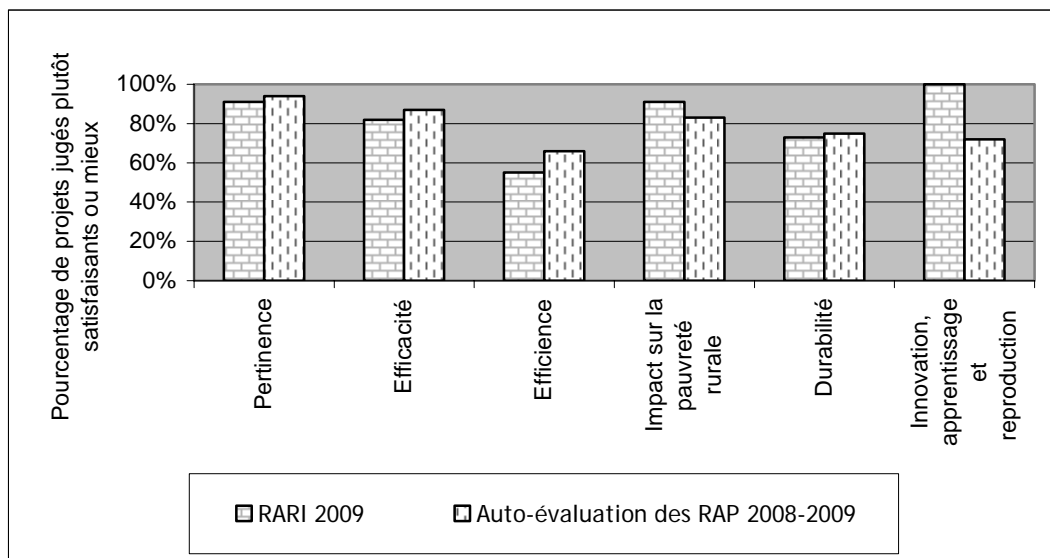
1. En application de la décision du Conseil d'administration prise en septembre 2004 et de la décision qui en a découlé de rendre compte de la performance au Conseil (voir documents EB/95 et EB/92/Rev.1), la direction présente dans le rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement les suites qu'elle a données au rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) dans sa gestion du portefeuille en cours. La présente note communique donc les suites données par la direction à certaines questions spécifiques soulevées dans le RARI de cette année.
2. En complément de la synthèse des résultats et de l'impact présentée dans les évaluations entreprises en 2008, le RARI passe en revue certains programmes d'options stratégiques pour les pays et certains projets inclus dans la réserve en 2008. Les autres caractéristiques nouvelles sont notamment les analyses de la performance en recourant à des moyennes mobiles sur trois ans et l'utilisation du nouveau manuel de l'évaluation. Ce nouveau manuel comporte un nombre réduit de domaines d'impact et une définition plus globale de la pertinence des projets.

II. Comparaison entre les conclusions des auto-évaluations et des évaluations indépendantes

3. L'auto-évaluation réalisée par la direction du FIDA de 52 projets achevés en 2008 et 2009 donne des résultats très similaires à ceux du RARI. Si ces deux examens ne sont pas à proprement parler comparables, une analyse comparative peut apporter un éclairage permettant de repérer les domaines dans lesquels la performance a été supérieure ou inférieure aux résultats attendus. À cette fin, un graphique a été préparé pour comparer les deux séries de conclusions.
4. Les résultats du RARI présentés ci-après reposent sur sept évaluations réalisées en 2008 par le Bureau de l'évaluation, qui portaient sur 11 projets exécutés dans sept pays. Les auto-évaluations concernaient 52 projets achevés dans 41 pays, répartis en deux cohortes distinctes – 2008 et 2009. Si on les analyse séparément, les résultats des auto-évaluations de 2009 sont meilleurs que ceux de 2008 pour ce qui est de la performance globale.

Graphique 1

Comparaison entre les résultats des auto-évaluations et ceux des évaluations indépendantes – 2008-2009



Note: RAP: rapport d'achèvement de projet.

5. Comme le montre le graphique 1, les résultats des auto-évaluations sont quasiment identiques à ceux du RARI s'agissant de la pertinence et de la durabilité. Pour ce qui est de l'impact sur la pauvreté rurale et de l'innovation/application à plus grande échelle, les résultats du RARI sont meilleurs que ceux présentés dans les rapports d'achèvement de projets (RAP), mais sont néanmoins satisfaisants dans l'un et l'autre cas. Par contre, pour l'efficience et pour la performance du FIDA et des gouvernements en tant que partenaires, les résultats sont meilleurs dans les RAP. Globalement, la différence n'est pas très marquée et les résultats des auto-évaluations et des évaluations indépendantes sont similaires.

III. Performance globale et domaines exigeant plus d'attention

6. La direction du FIDA note également la conclusion du RARI d'après laquelle la performance globale du FIDA s'est nettement améliorée depuis quelques années par rapport aux indicateurs généraux de performance des projets et de leurs réalisations. Cette amélioration a été constatée bien que, dans les évaluations réalisées en 2008, le Bureau de l'évaluation (OE) ait utilisé un critère plus global et donc plus rigoureux pour évaluer la pertinence (RARI, paragraphe 16). De même, le rapport relevait que la durabilité avait régulièrement progressé depuis quelques années et que la performance était louable pour l'innovation. Une amélioration significative est également manifeste s'agissant de l'impact sur la pauvreté rurale, dans la mesure où 91% des projets évalués ont été jugés plutôt satisfaisants ou mieux.
7. Pour ce qui est des tendances, la conclusion de l'auto-évaluation réalisée par la direction du FIDA concorde avec celle du RARI d'après laquelle on note " ... une constante amélioration des résultats pour tous les critères d'évaluation depuis 2002" (paragraphe 172). L'utilisation des connaissances tirées des auto-évaluations confirme la constatation du RARI voulant que "... dans l'ensemble, le FIDA intègre de manière adéquate les enseignements tirés et les bonnes pratiques issues des expériences passées dans les nouvelles stratégies et les nouveaux projets" (paragraphe 173). La direction reconnaît, à l'instar du RARI, que le critère de performance relatif à l'**efficience** reste une source de préoccupation (paragraphe 175) et que le FIDA doit améliorer ses résultats dans les domaines d'impact que sont l'accès aux **marchés** et la **gestion des ressources naturelles et l'environnement** (paragraphe 183).

8. Les vues de la direction sur les constatations ci-dessus et sur deux thèmes supplémentaires présentés dans le RARI de 2008 – **la performance du FIDA en Afrique et le rôle que jouent les gouvernements** dans la performance des projets – sont présentées ci-après.

Efficiences

9. En ce qui concerne ce critère, les moyennes mobiles sur trois ans sont supérieures aux résultats enregistrés pour 2008 (62% et 55%, respectivement). Les résultats médiocres de 2009 figurant dans le RARI ont pour explication la plus probable les variations aléatoires résultant de la taille restreinte de l'échantillon choisi chaque année pour établir l'évaluation globale présentée dans ce rapport. Toutefois, l'auto-évaluation réalisée par la direction du FIDA confirme la constatation du RARI, sur la base des données concernant les trois années, à savoir qu'environ deux tiers seulement des projets sont jugés plutôt satisfaisants ou mieux s'agissant de l'efficacité. Un examen de la cohorte de projets examinés par la direction montre que cette baisse d'efficacité est imputable à l'association de plusieurs facteurs tels que la médiocrité des services fournis, des retards d'exécution et des frais de fonctionnement élevés. L'examen des RAP a montré qu'une conception des projets faible ou trop hâtive entraîne souvent de graves problèmes d'exécution et d'inefficacité du projet. Les faiblesses principales relevées pour la conception au niveau de la cohorte des RAP de 2009 examinés étaient les suivantes: i) une conception insuffisamment ciblée ou trop compliquée; ii) des approches inadéquates, en particulier pour le ciblage; iii) une sous-estimation des coûts; et iv) des dispositifs d'exécution complexes.
10. L'inefficacité économique des projets s'explique également en partie par le fait que la capacité d'exécution locale est souvent surestimée, entraînant des retards excessifs de la mise en œuvre, une prolongation des périodes d'exécution et un accroissement des coûts d'administration des projets. Sur la cohorte de 2009 des projets achevés qui ont été examinés, une telle spirale a été clairement observée au Cameroun et en Zambie, où les coûts de fonctionnement ont plus que doublé par rapport aux montants estimés lors de la préévaluation. Ce manque d'efficacité résulte parfois de facteurs auxquels les gouvernements ou le FIDA ne peuvent rien. En Argentine et en ex-République yougoslave de Macédoine, par exemple, l'instabilité politique et les troubles civils se sont répercutés sur l'exécution, et des prolongations ont été accordées pour les prêts en vue de permettre à des projets stratégiquement importants d'atteindre leurs objectifs.
11. Pour résoudre le problème du manque d'efficacité à l'échelle des projets, le FIDA s'emploie à: i) simplifier la conception des projets; ii) fixer des buts plus réalistes aux projets; et iii) rendre les projets prêts pour l'exécution le plus tôt possible. En outre, il importe que le FIDA, avant de prolonger la période d'exécution d'un projet, en examine l'impact probable sur l'efficacité en comparant les frais de gestion et les avantages supplémentaires découlant d'une telle prolongation.

Gestion des ressources naturelles et environnement

12. La cohorte de 2008 des 11 évaluations réalisées par OE montre que la performance est faible pour la gestion des ressources naturelles et l'environnement. Les moyennes mobiles sur trois ans donnent un meilleur résultat, faisant état d'un résultat exceptionnel en 2008.
13. Ce domaine doit cependant être amélioré au vu des résultats inférieurs à ceux des autres domaines. Conscient de ce problème, le FIDA a récemment pris de nouvelles initiatives, notamment les suivantes:
- i) révision des procédures d'évaluation environnementale et sociale du FIDA pour refléter les meilleures pratiques les plus récentes (présentées au Conseil d'administration en avril 2009);

- ii) adoption de procédures relatives aux évaluations environnementales stratégiques au stade des programmes d'options stratégiques par pays axés sur les résultats; et
 - iii) création d'un service d'assistance pour l'Afrique orientale et australe.
14. L'unité de coordination du FIDA avec le Fonds pour l'environnement mondial – nouvellement nommée Unité environnement mondial et changement climatique – a été renforcée et a désormais pour mandat de s'occuper des questions liées au changement climatique. Outre l'action mise en œuvre pour renforcer sa capacité interne, le FIDA collabore maintenant activement avec des organismes extérieurs sur toute une gamme de questions liées à la gestion des ressources naturelles et à l'environnement (telles que la terre, le changement climatique et l'eau) en instaurant des partenariats. Il participe également à des communautés de pratique, en partageant son expérience sur des thèmes particuliers en rapport avec la durabilité, notamment le changement climatique, la cartographie participative et les services rendus aux écosystèmes.

Accès aux marchés

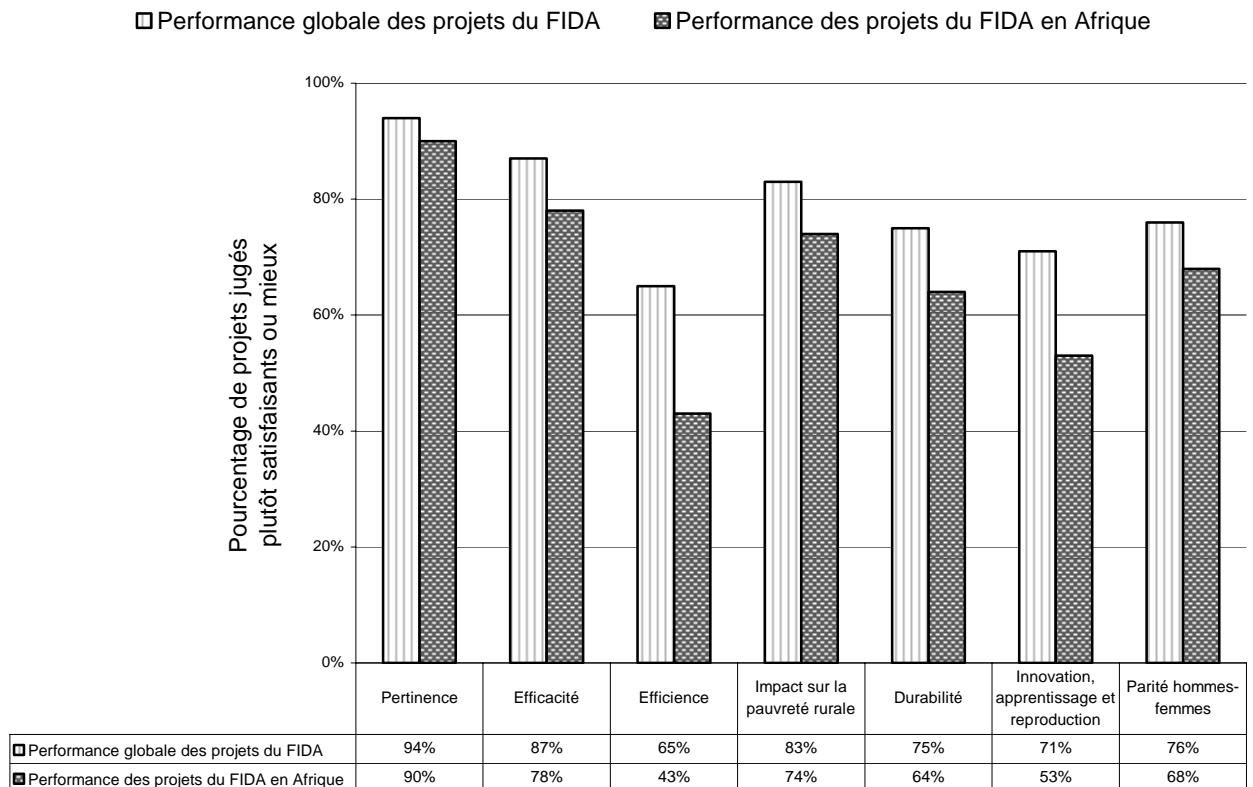
15. Un meilleur accès des ruraux pauvres aux marchés est un domaine dans lequel les résultats du FIDA ont été relativement médiocres et ne se sont guère améliorés au fil des ans. Cette situation s'explique par divers facteurs. Premièrement, le développement des débouchés commerciaux n'a pas été un objectif explicite de bien des projets bénéficiant de l'assistance du FIDA; de nombreux projets mettent en effet l'accent sur la production primaire pour améliorer la sécurité alimentaire des ménages en augmentant leur production de denrées de première nécessité destinées à la consommation familiale. Deuxièmement, même quand un projet enregistre un excédent de production, le volume est souvent insuffisant pour être mis en vente dans les villes ou sur les marchés d'exportation. Troisièmement, dans les cas où des obstacles au commerce ont été mis en évidence, le niveau des ressources que le FIDA peut fournir a souvent été insuffisant pour les éliminer, car il faudrait à cette fin des investissements importants dans les infrastructures ou des financements privés.
16. Depuis peu, le FIDA s'est davantage focalisé sur les marchés. De nouveaux projets abordent les questions d'ordre commercial par le biais de l'analyse de la chaîne de valeur. De ce fait, les investissements dans les composantes se rapportant aux marchés sont en progression.

Performance en Afrique subsaharienne

17. Cette année, le RARI a conclu que la performance des opérations du FIDA en Afrique subsaharienne était comparable à celle des autres banques multilatérales de développement mais qu'elle était plus modeste en Afrique subsaharienne que dans les trois autres régions d'intervention. Une agrégation des résultats présentés dans les 23 RAP examinés en 2008 et en 2009 (auto-évaluation) confirme cette constatation. Comme le montre le graphique ci-après, la différence de performance entre les projets exécutés en Afrique et ceux menés dans d'autres régions est particulièrement marquée en ce qui concerne l'efficacité économique, la probabilité de durabilité des avantages, l'innovation et la reproductibilité. La performance est également inférieure en Afrique pour ce qui est de la pertinence, de l'efficacité et de l'impact sur la pauvreté rurale par rapport à d'autres régions, l'écart étant cependant moins net dans ces domaines d'impact.

Graphique 2

Comparaison de la performance globale des projets du FIDA et de ses projets exécutés en Afrique – auto-évaluation



18. La direction du FIDA est d'accord avec l'affirmation du RARI voulant que le contexte difficile en Afrique explique la performance relativement faible et l'hétérogénéité des résultats. Dans son évaluation, elle souligne la nécessité de renforcer les capacités des gouvernements, comme le suggèrent les résultats de l'auto-évaluation présentée ci-dessous.

Performance des partenaires: globale et en Afrique – 2008-2009 (auto-évaluation) (pourcentage)

	Globale	en Afrique
FIDA	87	76
Institution coopérante	80	73
Gouvernement	75	57

Performance des gouvernements

19. Le tableau ci-dessus confirme la constatation du RARI d'après laquelle la performance du gouvernement est l'un des facteurs les plus importants pour obtenir un impact durable sur la pauvreté rurale. D'autres institutions financières internationales en ont souligné l'importance depuis longtemps¹. La réponse du FIDA a le plus souvent été de fournir un appui au renforcement des institutions locales, tant du groupe cible que des collectivités locales. Les succès remportés par le FIDA en matière de renforcement de ces institutions et d'autonomisation des ruraux pauvres sont significatifs (voir le rapport sur l'efficacité du FIDA en matière

¹ Voir l'Examen annuel de l'efficacité du développement pour 1997, Banque mondiale; et Special Evaluation Study of Factors Affecting Project Performance in the Agriculture and Rural Sectors: A Review of Post-Evaluation Reports Between 1991 and 1997, Banque asiatique de développement, décembre 1998.

de développement, EB 2009/98/10). Cependant, les instruments utilisés par le FIDA et l'envergure de son assistance ne permettent pas de fournir un appui de grande ampleur pour renforcer la capacité globale des institutions de l'État. Œuvrant dans ces limites, le FIDA continuera de contribuer à renforcer la capacité des gouvernements en matière de conception et d'exécution des projets et programmes de réduction de la pauvreté rurale. Depuis quelques années, il s'intéresse de plus près à la bonne gouvernance et poursuivra sur sa lancée. Il collaborera avec les organismes internationaux pouvant compléter son action en mettant en œuvre des projets et programmes de grande envergure en faveur du renforcement des capacités institutionnelles.

IV. Suites données par la direction à des recommandations spécifiques

20. La direction du FIDA apprécie l'accent mis dans le RARI de 2008 sur l'apprentissage, en particulier en ce qui concerne l'évaluation détaillée des questions liées aux marchés d'une part et à la gestion des ressources naturelles et à l'environnement de l'autre. Il s'agit là de domaines prioritaires dans lesquels le FIDA doit améliorer ses opérations. Les recommandations relatives aux marchés (paragraphe 143) et les facteurs devant être pris en compte lors de la préparation de la future politique sur les ressources naturelles et l'environnement (paragraphe 160) sont utiles. La direction a pris note des recommandations formulées au sujet de la politique concernant les ressources naturelles et l'environnement (RNE) et le changement climatique et s'efforcera de trouver un juste milieu et une chronologie appropriée entre les deux. S'agissant de la recommandation relative à l'élaboration d'une politique concernant les RNE et de directives relatives à sa mise en œuvre, ainsi qu'une stratégie concernant le changement climatique (paragraphe 162), la direction assurera une coordination étroite de ses activités en veillant à ce que les membres des équipes chargées de ce travail soient les mêmes. Dans le cas où il s'avérerait difficile de désigner un coordonnateur unique, la haute direction se chargera de la coordination entre les équipes.
21. S'agissant de la teneur des RARI futurs, la direction du FIDA est d'accord avec la plupart des recommandations qui figurent au paragraphe 170, en particulier avec celle qui demande de s'intéresser de plus près à l'apprentissage et de se pencher sur le "pourquoi". Mais la direction du FIDA émet des réserves quant à l'idée voulant que le RARI inclue un examen de la qualité initiale (paragraphe 170, alinéa 2), une tâche actuellement menée à bien de manière indépendante sous la direction du Bureau du Vice-Président, qui requiert des ressources financières importantes et demande du temps. S'agissant des suites à donner aux recommandations issues des évaluations, la direction présente chaque année au Conseil un rapport spécial – le Rapport du Président sur la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation et sur les suites données par la direction (PRISMA). La nouvelle proposition d'OE devrait tenir compte du travail fait par le Bureau du Vice-Président pour éviter le chevauchement des processus institutionnels.
22. La direction du FIDA est dans l'ensemble d'accord avec la conclusion d'OE d'après laquelle les ressources affectées à la concertation sur les politiques sont insuffisantes (paragraphe 58). Elle reconnaît également qu'il est nécessaire d'améliorer le travail d'analyse et de renforcer la concertation. Mais, dans la mesure où des institutions telles que la Banque mondiale sont plus à même de mener un tel travail, le FIDA entreprendra des activités très sélectives concernant les politiques et les analyses et étudiera les moyens d'affecter des ressources supplémentaires, comme le recommandait le RARI de 2008. Le FIDA s'efforce d'améliorer son partenariat avec la Banque mondiale et avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture dans les domaines de l'analyse et des politiques. Les politiques adoptées en matière de parité hommes-femmes et d'investissement privé en sont des exemples récents. De plus, le FIDA va renforcer

sa participation à la concertation nationale, régionale et mondiale sur les grandes orientations en créant le poste / bureau de responsable principal des stratégies de développement et en restructurant sous peu la Division des politiques.

23. En principe, il n'y a pas de désaccord sur l'adoption au FIDA d'une approche différenciée pour l'allocation des ressources aux pays. Le FIDA s'en remet au système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) pour affecter les ressources des programmes, ce système – du fait qu'il utilise le critère du revenu rural – permettant d'accorder des ressources plus importantes aux pays dont le revenu rural par habitant est faible. Les ressources administratives étant réparties en conformité avec les ressources programmatiques allouées à un pays donné, le principe des allocations différenciées est déjà appliqué dans une large mesure. Il importe de veiller à ce que le système d'allocation des ressources ne pénalise pas la performance. Le SAFP actuel du FIDA prend en compte cette considération en incluant la performance du pays au nombre des facteurs retenus pour allouer les ressources des programmes. Ces allocations sont établies en partie sur la base de l'évaluation de la performance du secteur rural, et en particulier des politiques et de l'encadrement institutionnel de ce secteur dans chacun des pays bénéficiant de l'assistance du FIDA. De ce fait, il répond à deux motivations contraires, affectant des ressources plus importantes au pays dont le revenu est faible, mais moins à ceux dont la performance est médiocre.