

Cote du document:	EB 2009/98/R.9/Add.1
Point de l'ordre du jour:	6
Date:	30 novembre 2009
Distribution:	Publique
Original:	Anglais

F



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

Observations formulées par le Bureau de l'évaluation sur la politique révisée du FIDA en matière de dons

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

Pour: **Approbation**

Note aux Administrateurs

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

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

Luciano Lavizzari

Directeur 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

Observations formulées par le Bureau de l'évaluation sur la politique révisée du FIDA en matière de dons

1. **Généralités.** Conformément aux dispositions du mandat et du règlement intérieur du Comité de l'évaluation¹, le Conseil d'administration a décidé à sa quatre-vingt-quinzième session, en décembre 2008, que le Comité examinerait la politique révisée du FIDA en matière de dons ainsi que les observations formulées par le Bureau de l'évaluation (OE) à son sujet. La politique révisée du FIDA en matière de dons sera présentée à la quatre-vingt-dix-huitième session du Conseil, en décembre 2009, accompagnée, comme il est d'usage, des commentaires d'OE soumis aux membres du Conseil pour examen.
2. **Observations d'ordre général.** La politique du FIDA en matière de dons a été approuvée par le Conseil d'administration en décembre 2003. Après six ans de mise en œuvre, la révision en est de toute évidence opportune, compte tenu des changements intervenus au sein du FIDA et de l'évolution du contexte du développement international.
3. OE a formulé trois observations principales au sujet de la nouvelle politique. Premièrement, si des efforts ont été faits pour ancrer la politique révisée dans l'expérience accumulée depuis 2003, il est évident qu'une évaluation complète et rigoureuse des résultats et des réalisations résultant de sa mise en œuvre n'a pas été réalisée. Une telle évaluation aurait été utile dans un souci de rendre des comptes, compte tenu en particulier de l'importance des ressources (presque 400 dons représentant 187 millions d'USD) accordées par le FIDA sous forme de dons depuis l'approbation de cette politique, en 2003. L'examen de l'impact des dons accordés par le FIDA depuis lors est par conséquent de portée assez limitée. Il aurait été particulièrement utile d'évaluer la performance des dons du guichet mondial/régional, qui a reçu la part la plus importante des ressources du FIDA destinées aux dons, et dont l'impact sur les programmes de pays financés par le FIDA est souvent difficile à mettre en évidence.
4. Une évaluation spécifique des résultats obtenus par le FIDA aurait été particulièrement utile dans la mesure où l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI), qui sont les deux principaux bénéficiaires des dons du guichet mondial/régional du FIDA, ne disposent ni l'un ni l'autre d'une fonction d'évaluation indépendante². Une évaluation approfondie rendant compte de l'action passée aurait été porteuse d'enseignements et aurait permis d'en tirer des conséquences pour élaborer une nouvelle politique. Les références à certaines évaluations d'OE apportent des éclairages intéressants, mais qui ne sauraient remplacer une évaluation des résultats dans la mesure où, conformément à la politique arrêtée en matière d'évaluation, OE n'évalue pas spécifiquement les activités du FIDA financées sous forme de dons. En définitive, faute d'une évaluation approfondie des résultats et de l'impact des activités passées financées sous forme de dons et d'un travail de capitalisation des enseignements et des bonnes pratiques tirés des résultats, ou de l'absence de résultats, des interventions antérieures, les éléments factuels sur lesquels repose la politique proposée sont insuffisants.
5. Deuxièmement, du côté positif, OE juge approprié – pour les raisons indiquées au paragraphe 46 de la politique révisée proposée – de relever de 200 000 USD à 500 000 USD le montant des dons que le Président du FIDA a le pouvoir d'approuver. Cette décision permettra notamment d'augmenter la taille moyenne

¹ Voir le document EB 2004/83/R.7/Rev.1.

² Le GCRAI, bien que n'ayant pas encore de fonction d'évaluation, est en train d'en créer une.

des prêts et de réduire le nombre de dons de faible montant, contribuant ainsi à réduire les coûts de transaction des opérations de don.

6. De même, OE se félicite du changement proposé qui permettrait d'accorder des dons au secteur privé. Mais cette proposition semble n'envisager la participation du secteur privé que sous l'angle de la fourniture de biens et de services, un champ d'application qui semble bien trop limité. Le FIDA pourrait souhaiter accorder des dons sous forme de subventions au développement du secteur privé, sous réserve que les ruraux pauvres en bénéficient à leur tour, en application de critères et de principes d'action bien définis.
7. La troisième observation soumise au FIDA et au Conseil d'administration pour examen a trait à la proportion de dons dans le programme de travail annuel du FIDA. Il a été décidé lors de la sixième reconstitution, en 2002, et confirmé par le Conseil, en 2003, qu'une proportion de 10% du montant total du programme de travail annuel du FIDA serait consacrée aux dons – 5% étant alloués aux dons au titre du guichet mondial/régional et 5% aux dons au titre du guichet-pays. Sur les 5% de dons-pays, le Conseil est convenu d'affecter 2,5% au Mécanisme de financement du développement des programmes (MFDP), ce qui laissait 2,5% pour les dons-pays. En avril 2007, ce pourcentage a été abaissé à 1,5% par le Conseil. Aujourd'hui, les ressources disponibles au titre du portefeuille de dons représentent 6,5% du programme de travail annuel.
8. La proportion de dons-pays (1,5%) semble assez modeste au regard de l'utilité de ces dons; en effet, d'après la politique, "les dons-pays se sont généralement avérés les plus en phase avec les programmes de pays". De plus, les activités qu'il est peut-être plus aisé d'exécuter à l'aide de dons-pays, par exemple la recherche de l'innovation, la gestion des savoirs, la concertation et le travail d'analyse requis à l'appui du programme de pays, sont toujours plus demandées et de plus en plus nécessaires. Il pourrait donc être utile pour le Fonds et pour le Conseil de réfléchir à l'adéquation des ressources consacrées au guichet-pays. Les options envisageables pourraient être: i) d'augmenter l'enveloppe globale des ressources consacrées aux dons pour dépasser la proportion de 6,5%, dans la mesure où un tel objectif resterait bien inférieur au plafond fixé pour les dons dans l'Accord portant création du FIDA, à savoir 12,5% par an; ou ii) d'augmenter le montant affecté aux dons-pays en utilisant une partie ou la totalité des 2,5% précédemment transférés au MFDP, d'autant plus que ce mécanisme est désormais intégré dans le budget administratif annuel du FIDA.
9. **Observations particulières.** L'objectif de la nouvelle politique semble moins clair que les objectifs de la politique antérieure, qui soulignait particulièrement combien il importait de promouvoir la recherche utile aux pauvres et le renforcement des capacités institutionnelles dans les pays partenaires. La finalité et l'objectif de la politique révisée n'indiquent pas clairement que l'un des buts principaux du programme de dons est d'appuyer le programme de prêts du FIDA. En particulier, la politique n'explique pas quel est l'intérêt d'accorder un don de préférence à un prêt. Elle ne donne donc guère d'indications sur la question de savoir quand et pourquoi le FIDA devrait plutôt accorder un don, ou quand il ne devrait pas le faire. Aborder cette question permettrait d'éviter que ne se reproduisent les situations passées dans lesquelles certaines activités (par exemple, le renforcement des capacités des institutions locales) ont été parfois financées à la fois par des prêts et par des dons.
10. S'agissant des résultats, rares sont les détails donnés sur la hiérarchisation des résultats visés et sur le niveau de ressources requis pour atteindre chacun d'entre eux. En outre, aucune valeur cible spécifique n'est indiquée pour les résultats dans le cadre logique présenté à l'annexe IV, ce qui rend d'autant plus difficile la mesure des résultats de la politique de dons à l'avenir. Il s'agit là d'un point extrêmement important, en particulier parce que OE sera appelé à évaluer la mise en œuvre de la politique dans cinq ans.

11. Les évaluations de programme de pays réalisées par OE (par exemple au Brésil, en Égypte, en Inde, au Mexique et au Maroc) ont montré que les dons avaient joué un rôle bien particulier dans les pays à revenu intermédiaire. La nature des opérations du FIDA est en train de changer dans ces pays qui considèrent de plus en plus que le rôle du FIDA doit être de faciliter le transfert des connaissances, de promouvoir la coopération Sud-Sud et d'expérimenter des innovations utiles aux pauvres reproductibles qui peuvent être appliquées à plus grande échelle par d'autres. En d'autres termes, si les projets d'investissement gardent toute leur importance pour les pays à revenu intermédiaire, l'innovation ainsi que le transfert des connaissances et de l'expérience dans le domaine de la réduction de la pauvreté rurale sont probablement plus importants. De telles activités devraient probablement être financées sous forme de dons. Par conséquent, la politique aurait pu définir les modalités stratégiques d'utilisation future des dons dans les pays à revenu intermédiaire, par rapport à celles applicables dans les autres pays bénéficiant de l'aide du FIDA.
12. Il est intéressant de relever que la FAO a été le principal bénéficiaire des ressources accordées par le FIDA sous forme de dons depuis 2004. De nombreux dons accordés à la FAO l'ont été sur une base ponctuelle (par exemple au Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique pour la concertation, et pour appuyer l'organisation de conférences internationales). Étant donné l'importance des ressources accordées à la FAO au fil des ans et compte tenu des divers appels lancés en faveur d'une intensification du partenariat entre le FIDA et la FAO, il serait bon d'élaborer un accord de coopération ou un mémorandum d'accord avec la FAO pour orienter l'affectation des dons futurs du FIDA à cette organisation.
13. La gestion du portefeuille de dons, y compris la supervision des activités financées par des dons, a été l'un des domaines les moins performants par le passé. La politique reconnaît la nécessité pour le FIDA de définir des exigences minimales en matière de supervision des dons. Toutefois, un renforcement significatif du système d'auto-évaluation du portefeuille de dons et une gestion améliorée de l'apprentissage et des savoirs (voir le paragraphe 48) risquent de nécessiter l'affectation de ressources administratives supplémentaires, bien supérieures aux faibles montants actuellement réservés à cette fin. Il pourrait être nécessaire de quantifier ces ressources de manière plus précise et de les intégrer dans l'estimation du coût global de la mise en œuvre de la politique.