

Document: EC 2016/91/INF.1  
Date: 3 mars 2016  
Distribution: Publique  
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

## Informations actualisées de la direction sur l'évaluation de la performance du Programme de développement durable des zones rurales de montagne en Albanie

### Note aux membres du Comité de l'évaluation

#### Responsables:

#### Questions techniques:

Annabelle Lhommeau  
Chargée de programme de pays  
Division Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe  
téléphone: +39 06 5459 2783  
Courriel: a.lhommeau@ifad.org

Lisandro Martin  
Chargé de programme principal  
Département gestion des programmes  
téléphone: +39 06 5459 2388  
courriel: lisandro.martin@ifad.org

#### Transmission des documents:

Alessandra Zusi Bergés  
Responsable du  
Bureau des organes directeurs  
téléphone: +39 06 5459 2092  
courriel: gb\_office@ifad.org

Comité de l'évaluation— Quatre-vingt-onzième session  
Rome, 29-30 mars 2016

---

Pour: Information

## Informations actualisées de la direction sur l'évaluation de la performance du Programme de développement durable des zones rurales de montagne en Albanie

1. Suite à la dernière réunion du Comité de l'évaluation, le Département gestion des programmes (PMD) a créé un groupe de travail interdépartemental chargé de tirer les enseignements de l'expérience acquise dans le cadre du Programme de développement durable des zones rurales de montagne (SDRMA) en Albanie, financé par le prêt du FIDA 684-AL, lequel a été approuvé par le Conseil d'administration en décembre 2005.
2. Le SDRMA a réussi à mettre en place des filières efficaces ayant permis d'améliorer les revenus, l'emploi et l'entrepreneuriat dans les zones de montagne. Toutefois, l'évaluation de la performance du programme a décelé un certain nombre de faiblesses ayant empêché le SDRMA d'atteindre l'intégralité de ses objectifs initiaux (le résultat global a donc été jugé plutôt satisfaisant). Parmi les insuffisances relevées figurent notamment: un ciblage insuffisant et une conception peu adéquate; le manque de pertinence de l'enquête de référence (2008), qui comportait peu de données relatives aux indicateurs du cadre logique (limitant ainsi la validité et la viabilité de la théorie sous-jacente du changement); un système de S&E qui se limitait à un simple suivi des produits (limitant ainsi les possibilités d'analyse quantitative et qualitative des résultats et des impacts); et des questions entourant la viabilité à long terme des deux organismes initialement créés grâce aux financements du FIDA: l'Office de développement des zones montagneuses (ODZM) et le Fonds de financement des zones montagneuses (FFZM) (devenu par la suite la First Albanian Finance Development Company [FAF-DC]).
3. En matière de ciblage, plusieurs interventions visant la couche économiquement active de la société rurale ont été fondées sur la théorie du développement dite des "effets de retombée" profitant aux pauvres et aux personnes sans emploi, sans que cette théorie ait été validée dans le contexte de l'Albanie ou qu'aient été identifiées des mesures destinées à évaluer les progrès accomplis, le niveau de réalisation des objectifs et l'amélioration globale des moyens de subsistance du groupe cible prioritaire.
4. Le profil du groupe cible, avec ses niveaux et seuils de revenus et ses caractéristiques sociales, n'a pas été suffisamment précisé. La situation des femmes dans les zones rurales de montagne n'a pas non plus été suffisamment étudiée afin de trouver des solutions permettant de surmonter les obstacles à la participation effective des femmes aux activités économiques et à la prise de décision.
5. Pour renforcer l'impact de la composante relative à la finance rurale, une solide étude des besoins aurait pu aboutir à la conception d'interventions plus efficaces, au lieu de quoi des dons ont été accordés aux seuls bénéficiaires pouvant satisfaire à la condition de corrélation des contributions (en fonds propres). En outre, et ce point relève aussi de la conception des interventions, la solidité des prestataires de services financiers existants aurait dû être évaluée afin de déterminer dans quelle mesure ils répondaient à la demande des populations des zones rurales de montagne (ou y auraient répondu si le programme avait satisfait à certains critères). Bien que la composante relative aux infrastructures, qui englobe les routes rurales et les systèmes d'irrigation à petite échelle, ait répondu à l'ensemble des objectifs (notamment sur le plan du nombre de ménages desservis), il n'a pas été possible, en raison du manque de données et d'analyses, de réaliser une évaluation plus approfondie de l'impact du programme sur les populations ciblées.
6. Le groupe de travail a constaté qu'un examen technique solide et approfondi du SDRMA avait été mené avant la finalisation de la conception du programme. Cet examen avait détecté la plupart, voire la totalité, des points qui, avec le recul,

semblent avoir pesé sur le taux de réalisation global du programme. Toutefois, il n'a pas été facile d'évaluer dans quelle mesure ces recommandations avaient été prises en compte et mises en œuvre.

7. Si l'on compare la situation du FIDA en 2005, il y a plus de dix ans, avec ce qu'elle est aujourd'hui, on constate que l'assurance qualité a été considérablement améliorée. En effet, un véritable processus d'assurance qualité a été mis en place depuis lors, pour faire en sorte que les recommandations des spécialistes techniques soient appliquées avant que le document de conception ne passe à l'étape suivante du processus. De plus, les recommandations relatives à la mise en œuvre des projets/programmes font désormais l'objet d'un suivi systématique, grâce à un rapport de situation sur l'assurance qualité élaboré par le chargé de programme de pays (CPP) au terme de 18 mois de mise en œuvre.
8. La grande importance accordée à la qualité, aussi bien des aspects techniques et financiers que de la mise en œuvre et de l'établissement de rapports, se reflète dans la procédure d'assurance qualité qui comporte désormais au moins trois niveaux: celui de l'équipe de gestion du programme de pays, dirigée par le CPP au sein de la division d'origine et par des spécialistes techniques issus de la Division des politiques et du conseil technique, notamment; un processus formel d'amélioration de la qualité au niveau du département, faisant intervenir des experts techniques du FIDA aussi bien que des experts externes; et un groupe chargé de l'assurance qualité organisé à l'extérieur de PMD, qui fait appel à des examinateurs externes.
9. Le SDRMA a été conçu à une période où le FIDA était chargé de sous-traiter la supervision des projets à des tiers (le FIDA a commencé à superviser directement les projets qu'il finance en 2007). Les premières années, les CPP n'ont acquis de l'expérience que progressivement concernant les concepts, les responsabilités et les étapes que comporte la supervision directe. Les avantages de la supervision directe commencent désormais à se concrétiser – au travers de l'intégration des enseignements tirés au cours de la mise en œuvre – au niveau de la conception des projets ultérieurs. Dans certains cas, il a été observé que les recommandations répétées des missions de supervision n'étaient pas appliquées rapidement par l'emprunteur. Cela a conduit l'IOE à se demander si le FIDA prenait des mesures correctives adéquates pour assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations, ou en assurer le respect.
10. Fortes de leur expérience en termes d'exécution et de supervision directes, les divisions opérationnelles sont aujourd'hui mieux à même de faire face à un emprunteur peu réactif en ayant recours aux moyens suivants: i) inclure dans l'accord de financement des mesures que le FIDA pourrait prendre en cas d'absence de réactivité; ou ii) inviter le gouvernement à assumer la responsabilité conjointe du processus de supervision et à donner son avis sur les mesures proposées, au lieu de se contenter d'accepter les recommandations du FIDA.
11. Par ailleurs, il convient de replacer l'expérience tirée de ce programme dans le contexte de l'Albanie, un pays qui a connu une transition rapide, passant du statut de pays fermé – sur les plans politique comme socio-économique – à celui de candidat à l'adhésion à l'Union européenne. Il n'en reste pas moins que l'Albanie est toujours confrontée à de fortes inégalités de revenus et à l'existence de zones rurales affichant un taux de pauvreté élevé. Les institutions ont souvent des difficultés à relever ces défis en milieu rural. Il est tout à fait compréhensible que ce premier programme du FIDA ait créé de nouvelles institutions avec l'intention de les renforcer au fil du temps pour qu'elles deviennent des acteurs efficaces du développement des zones rurales de montagne et qu'elles servent les intérêts des populations rurales pauvres des zones ciblées. Du fait de l'expérience acquise dans le cadre de projets similaires dans la sous-région Europe orientale et Caucase, le FIDA a abandonné l'approche consistant à créer de nouvelles institutions, pour se

concentrer désormais sur le renforcement des institutions existantes, en créant des partenariats (accords de jumelage) et en s'efforçant d'obtenir des synergies.

12. Les enseignements tirés montrent que PMD a dûment réfléchi à l'expérience du SDRMA pour renforcer la conception des nouveaux projets grâce à l'assimilation de ces enseignements. La direction fournit actuellement un effort important au sein de l'organisation pour qu'elle tire parti de ces enseignements. La Division Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe (NEN), comme d'autres divisions opérationnelles régionales, a mis en place un processus rigoureux d'examen collégial dans le cadre de la supervision ainsi que des rapports à mi-parcours, permettant ainsi le partage des expériences et des enseignements tirés dans différents pays. Un certain nombre de systèmes d'appui sont actuellement en cours de remaniement. Il convient de noter, en particulier, le travail en cours visant à remanier et moderniser le Système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI). Des rôles, responsabilités, indicateurs et outils sont révisés ou créés, en fonction des besoins liés aux nouvelles conceptions et aux approches innovantes mises en œuvre par le FIDA pour aider les gouvernements à atteindre les objectifs de développement durable. Par ailleurs, PMD procède actuellement à la mise à jour et à la rationalisation de ses procédures opérationnelles et de ses lignes directrices pour faire en sorte que des mesures de soutien pertinentes soient apportées à la supervision des projets financés par le FIDA, tout en permettant la réalisation d'examens de performance rigoureux et d'interventions adéquates lorsque les circonstances l'exigent. Les divisions opérationnelles organisent des activités de mise en commun des enseignements tirés sur un grand nombre de thèmes stratégiques, techniques et opérationnels. Ces initiatives témoignent d'une volonté de partage des enseignements et des expériences – bonnes ou mauvaises – entre les divisions, dans l'intérêt de tous.
13. À partir des conclusions des groupes de travail, NEN a organisé le 1<sup>er</sup> février 2016 une activité d'apprentissage. Par ailleurs, les enseignements tirés de l'expérience du SDRMA en Albanie seront partagés lors d'un événement intitulé "Close up" (ou "Gros plan" – une série d'activités d'apprentissage entre pairs régulièrement organisée par la Division NEN) qui se tiendra au FIDA au second trimestre 2016. Les principaux enseignements tirés sont résumés ci-après.
  - a) Ciblage. Un "profil des pauvres" doit être élaboré lors de la phase de conception du projet de sorte que les interventions soient conçues pour profiter aux groupes et couches cibles. L'évaluation des besoins doit être réalisée systématiquement avant la conception de solutions destinées à promouvoir la finance inclusive, l'autonomisation des femmes, l'emploi des jeunes, etc. Les principaux indicateurs de progrès et de résultats devraient être identifiés pendant la phase de conception et intégrés au cadre logique.
  - b) Renforcement institutionnel. Le renforcement des institutions en milieu rural doit passer par la création de liens réels avec des entités gouvernementales et non gouvernementales (y compris avec les organisations communautaires) pour garantir l'appropriation nationale et l'adéquation de ces institutions au-delà de la durée du projet.
  - c) Mesure des résultats. Des données de référence doivent être disponibles (ou mises à disposition) et utilisées au cours de la phase de conception du projet de façon à pouvoir fixer des objectifs réalistes et réalisables. Il convient de mettre en place des systèmes efficaces de suivi et de mesure des résultats au cours de la phase de démarrage, et notamment de pourvoir les unités d'exécution des projets d'effectifs adéquats (chez l'emprunteur comme au FIDA), d'affecter des fonds aux outils et ressources (emprunteur) et de fournir un appui au renforcement des capacités (emprunteur et FIDA).

- d) Assurance qualité. La mise en place de procédures d'assurance qualité plus détaillées pendant les phases de conception et de mise en œuvre des projets financés par le FIDA (avec des ressources internes et externes) a entraîné la réalisation d'examens plus rigoureux et l'intégration d'améliorations recommandées. L'organisation de réunions de synthèse semestrielles garantit un partage régulier des savoirs.
- e) Efficacité de la supervision. La fréquence des changements de CPP, en particulier pendant les premières années de supervision directe, n'ont pas permis au FIDA d'assurer la continuité et l'homogénéité nécessaires, en matière d'appui aux politiques et à l'exécution, pour soutenir le SDRMA. L'assimilation continue des enseignements tirés, la conception de systèmes et d'outils d'appui ainsi que la simplification des procédures et des lignes directrices en matière de supervision des projets ont renforcé l'aptitude du FIDA à offrir aux gouvernements mettant en œuvre des projets financés par le FIDA un appui à la gestion des projets et une surveillance efficaces.