

Cote du document: EC 2016/94/W.P.4/Add.1
Point de l'ordre du jour: 5
Date: 29 septembre 2016
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur la Stratégie d'engagement du FIDA dans les pays présentant des situations de fragilité

Note aux membres du Comité de l'évaluation

Responsables:

Questions techniques:

Oscar A. Garcia
Directeur du Bureau indépendant
de l'évaluation du FIDA
téléphone: +39 06 5459 2274
courriel: o.garcia@ifad.org

Fabrizio Felloni
Directeur adjoint
téléphone: +39 06 5459 2361
courriel: f.felloni@ifad.org

Transmission des documents:

William Skinner
Chef du Bureau des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2974
courriel: gb_office@ifad.org

Comité de l'évaluation – Quatre-vingt-quatorzième session
Rome, 13 octobre 2016

Pour: Examen

Cote du document: EB 2016/119/
Point de l'ordre du jour: _____
Date: 2016
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur la Stratégie d'engagement du FIDA dans les pays présentant des situations de fragilité

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Oscar A. Garcia
Directeur du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
téléphone: +39 06 5459 2274
courriel: o.garcia@ifad.org

Fabrizio Felloni
Directeur adjoint
téléphone: +39 06 5459 2361
courriel: f.felloni@ifad.org

Transmission des documents:

William Skinner
Chef du Bureau des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2974
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration – Cent dix-neuvième session
Rome, 14-15 décembre 2016

Pour: Examen

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur la Stratégie d'engagement du FIDA dans les pays en situation de fragilité

Observations d'ordre général

1. Le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) accueille favorablement la Stratégie d'engagement du FIDA dans les pays présentant des situations de fragilité, qui sera présentée au Conseil d'administration en décembre 2016. Cette stratégie est basée sur le document d'orientation que la direction du FIDA a soumis au Conseil en avril 2016, et met à profit l'évaluation au niveau de l'institution de l'engagement du FIDA dans les États et contextes fragiles et touchés par un conflit que l'IOE a présentée au Conseil d'administration en avril 2015. Il s'agit de l'un des engagements pris par la direction vis-à-vis des États membres pour la période couverte par la dixième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA10).
2. La direction estime que, entre FIDA8 et FIDA10, la part de financement que le FIDA a destiné aux pays présentant des situations de fragilité oscillait entre 45% et 52% du total des fonds alloués (voir le tableau 1 à l'appendice IV du document EC 2016/94/W.P.4), ce qui témoigne de l'importance que revêt ce thème pour le Fonds.
3. Les principaux domaines visés par les recommandations issues de l'évaluation au niveau de l'institution (ENI) précitée sont abordés dans la stratégie, à savoir: i) politique et stratégie; ii) conception des projets et des programmes; iii) exécution des projets et des programmes; iv) renforcement du pouvoir d'action du personnel; et v) mesure des résultats.
4. Comme il ressort des observations formulées par l'IOE à propos du document d'orientation présenté au Conseil en avril 2016, la nouvelle définition de la fragilité constitue un pas en avant. Dans cette définition, l'accent est mis sur la vulnérabilité, le lien éventuel avec les conflits, la faiblesse de la gouvernance et des institutions, et les répercussions concrètes sur la sécurité alimentaire et l'agriculture, éléments qui sont tous extrêmement pertinents au regard de la mission du FIDA.
5. Parallèlement, l'introduction d'une classification de la fragilité propre au FIDA et d'une liste plus restreinte de 31 pays présentant des "situations de majeure fragilité" constitue une amélioration par rapport à la pratique antérieure qui consistait à dresser une liste extensive de pays à partir des classifications opérées par d'autres organisations. L'un des constats de l'ENI précitée était que cette pratique avait généré un groupe de pays extrêmement hétérogène qui ne présentait qu'une faible valeur ajoutée au plan analytique et opérationnel.
6. Dans la stratégie, l'accent est mis sur l'importance que revêt l'analyse du contexte et des causes de la fragilité dans les programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) et dans les notes de stratégie de pays, ainsi qu'au stade de la conception des projets. La stratégie lie l'analyse de la fragilité à l'importance accordée aux "institutions capables d'instaurer un climat de confiance", telles que les organisations paysannes et les organisations de peuples autochtones, les groupements féminins et autres institutions communautaires et gouvernementales. L'accent mis tant sur les institutions publiques que sur les organisations de base, qui constituent les points d'ancrage de nombreux projets financés par le FIDA, fait fond sur l'expérience et les forces du FIDA. Il aurait été utile de mentionner en particulier la gouvernance locale, dans la mesure où les causes de la fragilité peuvent être locales et non nationales (voir les autres observations formulées sur ce point).

7. À l'instar de l'ENI précitée, dans cette nouvelle stratégie, l'accent est mis sur le lien existant entre fragilité, prise en compte des questions d'égalité des sexes et ciblage. Il y est reconnu que les femmes subissent davantage les conséquences de la fragilité dans la mesure où celle-ci accroît le risque de violence, de crime et d'abus à leur égard. Il y est proposé d'établir des partenariats avec des institutions inclusives susceptibles de renforcer la légitimité de l'État, de favoriser la sécurité, et d'aider à exploiter les potentialités des femmes. Des évaluations antérieures, comme la récente évaluation de programme de pays menée en Inde, ont permis de recenser les résultats positifs générés dans ce domaine par des projets du FIDA, qu'il sera important de mettre à profit.
8. Une stratégie "itérative". Il ne fait aucun doute que, pour affronter la question de la fragilité, le FIDA devra assurer un suivi non seulement durant la phase de conception et de gestion des programmes de pays et des projets, mais également dans le cadre du réaménagement de ses procédures internes, de la réaffectation de ses ressources financières et de la révision des aspects relatifs au modèle opérationnel du FIDA, notamment la décentralisation. Ces aspects sont pris en compte dans la stratégie, bien que d'une façon générale et pas toujours selon une orientation précise. Il est probable que la stratégie aura des effets itératifs sur d'autres politiques et processus institutionnels, comme l'élaboration du programme de travail et budget, ce qui pourrait nécessiter sa révision. La section suivante porte sur les principaux domaines qui doivent faire l'objet d'une majeure attention ou sur lesquels il faudra mettre l'accent à l'avenir.

Principaux aspects qui nécessitent l'attention

9. L'attention accordée aux causes de la fragilité au niveau infranational est insuffisante. La stratégie introduit une définition plus exhaustive de la fragilité – "une situation de grande vulnérabilité aux chocs, naturels ou provoqués par l'homme, qui s'accompagne souvent d'un risque élevé de violence et de conflit" – ainsi qu'une classification plus restreinte des pays fragiles. L'accent n'est cependant pas suffisamment mis sur la fragilité au niveau infranational. Même dans les pays pour lesquels la définition de la fragilité au niveau national ne s'applique pas, il peut exister des situations localisées de fragilité qui ont des répercussions importantes sur les interventions financées par le FIDA. Il aurait été important de prendre acte de cette considération et de préciser dans quelle mesure la stratégie aborde ces situations et de définir les mesures envisagées. Une question fondamentale est de savoir si les principes directeurs (voir paragraphe 17) et la mobilisation de ressources (voir paragraphes 33 à 40) s'appliqueront aux situations de fragilité infranationale dans les pays qui ne figurent pas sur la liste des 31 pays présentant des "situations de majeure fragilité".
10. Par ailleurs, même si l'analyse des approches retenues par d'autres organisations internationales – comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Banque mondiale et la Banque africaine de développement – figurant dans la stratégie est utile, il aurait été profitable de pouvoir également disposer d'informations sur la Banque asiatique de développement, étant donné que ces approches ont été examinées dans le cadre de l'ENI et ont fourni d'intéressants éléments sur les conflits infranationaux survenus dans la région.
11. Le renforcement des liens avec les stratégies, politiques et processus actuels et à venir au FIDA. Vu que le document ne fournit que des orientations générales, la mise en œuvre de la stratégie devra largement faire fond sur d'autres politiques, stratégies et processus au FIDA, ce qui pourrait provoquer un effet domino sur ces derniers et nécessiter leur actualisation ou leur révision. Même si le rôle du Groupe de travail sur le Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) est mentionné dans la stratégie, il aurait été important d'identifier les

autres politiques et stratégies du FIDA (comme la Stratégie en matière de partenariat et la Politique en matière de supervision et d'appui à l'exécution ainsi que le plan de décentralisation institutionnelle qui sera présenté au Conseil d'administration en décembre 2016) ou procédures (comme les directives relatives au programme d'options stratégiques pour le pays et à la conception des projets) qui pourraient être affectés ou devraient être revus après l'approbation de cette stratégie.

12. De même, la stratégie devra être reflétée dans le plan à moyen terme du FIDA ainsi que dans l'élaboration du programme de travail et budget. Ces aspects auraient pu être développés de manière plus structurée dans la stratégie. À l'inverse, une fois que la révision du SAEP ou que le nouveau plan de décentralisation institutionnelle auront été approuvés, il pourrait se révéler nécessaire de revoir la stratégie.
13. La mise en pratique des principes directeurs. Même si les principes directeurs déterminent les domaines dans lesquels il est important d'affronter les situations de fragilité, il aurait été utile d'expliquer plus en détail la manière dont le FIDA entend les mettre en pratique. Par exemple, le document mentionne à juste titre la question des "Ressources, instruments et approches flexibles et adaptés aux besoins" (paragraphe 17 v)), mais sans la développer, alors qu'elle aurait pu être brièvement décrite dans le corps principal du document et présentée plus en détail dans un appendice.
14. De la même manière, le document aborde la question des "Partenariats stratégiques et complémentaires" (paragraphe 17 vi)) mais ne fournit que peu d'indications sur la manière de mettre ceux-ci à profit lors de la conception des futurs COSOP et projets. Par ailleurs, dans la stratégie, la note de performance du secteur rural est indiquée comme un critère sur la base duquel dresser la liste des pays présentant des "situations de majeure fragilité", mais l'on aurait pu examiner les possibilités de tirer un meilleur parti du processus d'évaluation de la performance du secteur rural pour renforcer l'orientation vers la fragilité.
15. Le suivi et l'évaluation des résultats. Dans la stratégie proposée, il est précisé que le FIDA étudiera des solutions possibles afin d'élaborer des "processus de suivi-évaluation (S&E) et des méthodologies d'évaluation de l'impact qui soient simples et rentables mais permettent de collecter des données homogènes sur les résultats obtenus dans les situations de fragilité" (paragraphe 17 vii)). Même s'il s'agit là d'une considération pertinente, l'un des constats établis par l'ENI, sur la base de la documentation du FIDA, était que les systèmes de S&E étaient peu performants et ne montraient aucun signe clair d'amélioration. Le bilan institutionnel en matière de S&E est donc en général faible, même dans les contextes non fragiles. Les situations de fragilité peuvent poser des difficultés supplémentaires; ainsi, il pourrait être nécessaire que les systèmes de S&E:
 - i) utilisent des indicateurs spécifiques de la fragilité (notamment le référencement géographique, le cas échéant);
 - ii) puissent transmettre des informations dans un laps de temps relativement bref; et
 - iii) fassent appel à des techniques non invasives de collecte de données, de manière à réduire l'exposition du personnel de projet et des bénéficiaires aux risques. En conséquence, dans le cas de contextes fragiles, la direction du FIDA devra consacrer une attention particulière aux systèmes de S&E et redoubler d'efforts dans ce domaine.

Remarques conclusives

16. IOE salue les efforts déployés par la direction afin d'élaborer une stratégie d'engagement dans les situations de fragilité. L'attention accordée à la fragilité est justifiée par le fait qu'une forte proportion des financements approuvés par le FIDA est destinée à des États membres classés comme des pays présentant une situation de fragilité. IOE invite la direction à mettre à profit les observations formulées dans le présent document dans le cadre de ses travaux futurs et se

déclare disposé à en discuter plus en détail. Compte tenu de la nature itérative de la stratégie, il pourrait être souhaitable de fixer une période initiale de mise en œuvre au terme de laquelle la stratégie et tous les processus et politiques connexes seraient actualisés et révisés, sous la supervision du Conseil d'administration.