

Cote du document: EB 2013/110/R.11
Point de l'ordre du jour: 7 c)
Date: 26 novembre 2013
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 2012

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Ashwani Muthoo
Directeur adjoint
Bureau indépendant de l'évaluation
du FIDA
téléphone: +39 06 5459 2053
courriel: a.muthoo@ifad.org

Oanh Nguyen
Responsable de l'évaluation
téléphone: +39 06 5459 2055
courriel: o.nguyen@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra
Chef du Bureau des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent dixième session
Rome, 10-12 décembre 2013

Pour: **Examen**

Table des matières

Sigles et acronymes	i
Remerciements	ii
Résumé	iii
Annexe	
Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA évaluées en 2012	1

Sigles et acronymes

BAfD	Banque africaine de développement
BAD	Banque asiatique de développement
COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
CPIA	Indice d'évaluation des politiques et institutions nationales
CPR	Évaluation des performances des pays
EPP	Évaluation du programme de pays
EvPP	Évaluation de la performance du projet
FCS	États fragiles et/ou en situation de conflit
IDA	Association internationale de développement
IFI	Institutions financières internationales
IOE	Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
PMA	Pays les moins avancés
PRI	Pays à revenu intermédiaire
RAP	Rapport d'achèvement de projet
RARI	Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA
RNB	Revenu national brut
S&E	Suivi-évaluation
VRAP	Validation du rapport d'achèvement de projet

Remerciements

Le Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA – RARI 2013 – a été établi sous la conduite d'Ashwani Muthoo, Directeur adjoint du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE). Il a bénéficié de l'appui compétent de Michael Flint (consultant principal), d'Oanh Nguyen (Responsable de l'évaluation) et de Linda Danielsson (Assistante du Directeur adjoint d'IOE). Le rapport a fait l'objet d'un examen interne par les pairs, tirant ainsi parti des observations et des points de vue d'autres membres du personnel d'IOE.

IOE souhaite exprimer ses profonds remerciements à la direction du FIDA pour son appui d'ensemble et pour les observations écrites pénétrantes portant sur le projet final de rapport, et qui, conformément à la Politique du FIDA en matière d'évaluation, ont été dûment prises en considération dans la préparation du rapport final. Les observations du Comité de l'évaluation et du Conseil d'administration sur le RARI 2012 ont également été prises en compte dans l'édition de cette année.

Résumé

1. **Contexte.** Le présent Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) est le onzième qu'établit le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE). Il présente la synthèse des résultats et de l'impact des opérations financées par le FIDA, en se fondant sur les évaluations conduites au cours de l'année 2012 et des années précédentes.
2. Le FIDA est l'une des rares organisations de développement multilatérales et bilatérales à publier chaque année un rapport récapitulatif de ce genre. Sa préparation montre que le FIDA est engagé, dans son ensemble, à promouvoir la responsabilité, l'apprentissage et la transparence dans la manière de rendre compte de la performance. Le RARI s'adresse principalement à la direction, au personnel et aux consultants du FIDA, ainsi qu'au Comité de l'évaluation et au Conseil d'administration du Fonds, mais il intéresse aussi les pays bénéficiaires et la communauté du développement au sens large.
3. **Objectifs.** Le RARI a pour objectifs: i) de présenter une synthèse des résultats des opérations appuyées par le FIDA fondée sur une méthodologie d'évaluation commune; et ii) de mettre en relief les grandes questions d'apprentissage et les problèmes de développement dont le FIDA et les pays bénéficiaires doivent se préoccuper pour renforcer l'efficacité en matière de développement de ces opérations.
4. **Méthodologie.** IOE est en mesure de produire le RARI parce qu'il suit, dans toutes ses évaluations, une méthodologie cohérente énoncée dans le Manuel de l'évaluation, qui fait fond sur les bonnes pratiques internationales. Dans la préparation du RARI 2013, IOE a pris soigneusement note des réactions communiquées en retour à propos de l'édition de l'an dernier par la direction du FIDA, le Comité de l'évaluation et le Conseil d'administration, et a adapté en conséquence la manière dont les données des évaluations indépendantes ont été analysées et communiquées dans la présente édition.
5. Deux changements ont été apportés. En premier lieu, le RARI 2013 analyse et communique les résultats des évaluations sur la base de l'année au cours de laquelle les projets ont été achevés, plutôt que de l'année au cours de laquelle les évaluations ont été réalisées (ce qui constituait la pratique antérieure). Cette démarche est conforme à la pratique d'autres institutions financières internationales, et grâce à elle, les résultats relatifs à chaque période sont représentatifs d'une cohorte semblable de projets.
6. Deuxièmement, on a introduit une nouvelle série de données, basées uniquement sur les données d'évaluation provenant de validations de rapports d'achèvement de projet (VRAP) et d'évaluation de la performance de projet (EvPP). On évite ainsi le problème que pourrait poser la combinaison de résultats issus de divers types d'évaluation. Cette nouvelle série de données présente une seule limitation, à savoir que c'est seulement en 2010 qu'IOE a commencé à réaliser des VRAP et des EvPP. Il est donc difficile, au stade actuel, d'analyser les tendances sur la base de ces données, mais cette limitation disparaîtra à mesure que les données d'autres années deviendront disponibles. On poursuivra par conséquent, pour le moment, la présentation de la série basée sur des données provenant de tous les types d'évaluations afin de rendre compte des tendances.
7. **Principaux messages.** La pertinence des projets appuyés par le FIDA demeure généralement élevée, illustrant l'importance du Fonds en tant qu'organisation mondiale promouvant un développement agricole durable à petite échelle. L'impact des opérations du FIDA sur la pauvreté rurale s'est accru depuis la période 2005-2007. Une tendance à la hausse est aussi perceptible, dans le contexte des projets achevés depuis 2009-2011, en ce qui concerne la performance des projets et l'évaluation globale des projets.

8. La performance a également été bonne, il convient de le signaler, dans trois autres domaines. Tout d'abord, la performance du FIDA en tant que partenaire a été, au cours de la période 2011-2013, la meilleure depuis la première édition du RARI, en 2003. C'est un point qui mérite d'être relevé, et il est probable que le Programme cohérent de changement et de réforme lancé en 2009 ait été l'un des facteurs clés de l'amélioration de la performance dans ce domaine. La supervision directe, d'une part, et le renforcement des bureaux de pays du FIDA existants et la création de nouveaux bureaux, d'autre part, constituent deux changements fondamentaux dans le modèle opérationnel du FIDA, contribuant à l'amélioration des résultats.
9. Deuxièmement, les opérations du FIDA obtiennent des notes élevées pour la promotion des approches innovantes et la reproduction à plus grande échelle, fondamentales pour parvenir à un plus large impact sur la pauvreté rurale. En fait, pour une organisation comme le FIDA, de taille relativement faible par rapport à la Banque mondiale ou à d'autres banques régionales de développement, la capacité d'imaginer et de mettre à l'essai des solutions innovantes dans le domaine de l'agriculture et du développement rural est essentielle parce que, si ces solutions donnent satisfaction, elles pourraient ultérieurement être appliquées à une plus grande échelle par les gouvernements, les donateurs et d'autres partenaires. Troisièmement, les opérations du FIDA obtiennent d'excellents résultats en matière de promotion de l'égalité hommes-femmes et d'autonomisation des femmes, domaine dans lequel le Fonds est en train d'acquérir un avantage comparatif, un bilan et une spécialisation. Cet aspect est également fondamental, étant donné le nombre significatif de femmes rurales pauvres qui, dans les pays en développement, travaillent dans le secteur agricole et tirent aussi leurs moyens de subsistance d'activités connexes.
10. Pour ce qui concerne les interventions dans le secteur de l'agriculture, la performance des opérations du FIDA est généralement du même niveau que celle de la Banque mondiale, similaire à celle de la Banque africaine de développement en Afrique et meilleure que celle de la Banque asiatique de développement en Asie et dans le Pacifique. Cette observation est rassurante, compte tenu du fait que les contextes dans lesquels intervient le FIDA sont souvent plus difficiles (zones éloignées et marginalisées, et focalisation sur les populations rurales pauvres) et que ses opérations sont habituellement de nature plus exigeante (l'accent est mis sur les approches participatives, le ciblage et l'autonomisation).
11. Dans certains domaines, toutefois, il faudra aller de l'avant avec une attention accrue. Bien que le tableau d'ensemble soit généralement positif, la performance de nombreux projets demeure encore "plutôt satisfaisante" et il n'y en a pratiquement aucun qui obtienne une note "très satisfaisant" pour les critères d'évaluation retenus. Il existe donc des possibilités de nouvelles améliorations d'ordre général.
12. Par ailleurs, deux domaines signalés par le passé posent toujours des problèmes: l'efficacité des opérations et la durabilité des avantages. Ce sont les deux critères d'évaluation pour lesquels la performance est la plus faible. La performance du gouvernement en tant que partenaire n'a pas non plus beaucoup progressé au fil du temps. C'est là un point particulièrement important, étant donné que les projets financés par le FIDA sont, au bout du compte, exécutés par les pouvoirs publics, et que leur performance est par conséquent essentielle à leur réussite.
13. S'agissant de la performance des stratégies de pays, le RARI souligne l'amélioration d'ensemble, depuis la période 2006-2008, des notes attribuées, dans les évaluations de programmes de pays, à la pertinence, l'efficacité et la performance d'ensemble, ainsi qu'aux activités hors prêts (établissement de partenariats, concertation sur les politiques et gestion des savoirs). Le manque de ressources – humaines et financières – demeure, pour les activités hors prêts, le principal facteur limitant.

14. Le RARI relève également que le programme de dons est un instrument très important à la disposition du FIDA, mais qu'il serait néanmoins possible de faire un usage plus stratégique des dons, notamment par le biais de synergies plus étroites au niveau national avec les projets d'investissement financés par le Fonds. Le suivi des dons, leur supervision et l'information sur leurs produits pourraient aussi être améliorés.
15. La présente édition traite d'un seul thème d'apprentissage: comprendre les projets exceptionnels. L'examen a fait apparaître une forte association entre divers facteurs dans tous les types de pays. Des projets mal conçus et mal gérés dans des contextes difficiles aboutissent à des résultats exceptionnellement insuffisants. Des projets bien conçus et bien gérés dans des contextes propices se traduisent par des réussites exceptionnelles. Les quelques projets parvenus à des résultats exceptionnels dans des contextes difficiles se caractérisaient généralement par une bonne conception, une gestion de projet de haute qualité, et un bon appui de la part du FIDA et des pouvoirs publics. IOE approfondira cette analyse initiale en 2014, lorsqu'il entreprendra l'évaluation au niveau de l'institution de l'engagement du FIDA dans les États fragiles et préparera un rapport de synthèse sur l'évaluation des possibilités et des défis que présentent, pour l'organisation, les interventions dans les pays à revenu intermédiaire.
16. **Conclusion.** Dans l'architecture internationale de l'aide, le FIDA a un rôle unique à jouer en matière de réduction de la pauvreté rurale, et ses projets et programmes apportent d'importantes contributions aux efforts déployés par les pouvoirs publics pour promouvoir le développement d'une agriculture paysanne durable. C'est une organisation en mouvement, soucieuse d'apporter des adaptations à son modèle opérationnel en vue d'obtenir de meilleurs résultats. Il existe toutefois des possibilités d'améliorations pour parvenir à l'excellence, et cela exigera une focalisation constante sur l'amélioration des processus opératoires internes, sur l'appui à apporter aux pouvoirs publics pour qu'ils améliorent leur capacité, notamment dans le domaine du suivi-évaluation (S&E), et sur une plus grande adaptation aux contextes des pays.
17. Trois conclusions spécifiques méritent d'être soulignées:
 - i) On constate de nettes améliorations dans certains aspects de la performance du FIDA. Il existe toutefois un certain nombre de **défis persistants**, notamment sur les plans de l'efficacité, de la durabilité et du S&E, qui exigent un changement radical d'approche. Il est peu probable que le maintien du statu quo et des efforts d'amélioration par petites touches aboutissent à des changements significatifs au cours des quelques prochaines années, comme cela a été le cas au cours des quelques années précédentes.
 - ii) Des progrès considérables ont été réalisés en termes d'amélioration de la conception des projets et de leur supervision. Il faut maintenant consacrer autant d'attention et d'efforts à la **gestion des projets**. Ce point commence à apparaître comme un facteur déterminant, très important mais négligé, de la performance d'un projet dans tous les contextes nationaux. Il faut adopter une approche plus cohérente et plus efficace pour garantir et appuyer une gestion de projet de qualité élevée, en particulier au cours des premiers stades de l'exécution d'un projet.
 - iii) **Les États fragiles et/ou affectés par un conflit** constituent un important centre d'intérêt pour le FIDA, tant dans les pays à faible revenu que dans les pays à revenu intermédiaire. La fragilité, les conflits et la pauvreté coïncident de plus en plus souvent. Par conséquent, la performance relativement moins bonne du FIDA dans de telles situations pose un important problème. La prochaine évaluation au niveau de l'institution de la performance dans les situations de fragilité offrira une occasion capitale de réflexion et de changement significatifs.

18. **Recommandations.** Le RARI 2013 formule les quatre recommandations suivantes: i) l'évaluation au niveau de l'institution relative aux États fragiles prévue pour 2014 devrait être élargie afin de couvrir les situations de fragilité et de conflit, tant dans les pays à faible revenu que dans les pays à revenu intermédiaire; ii) il conviendrait, dans le cadre du thème d'apprentissage 2014, d'examiner le rôle des pouvoirs publics, en mettant particulièrement l'accent sur le renforcement de la performance des équipes de gestion des projets; iii) IOE devrait, de concert avec la direction du FIDA, concevoir et réaliser une évaluation au niveau de l'institution portant sur la gestion des projets, et notamment sur le S&E au niveau du projet; et iv) la direction du FIDA devrait porter une attention particulière, dans le Rapport de l'an prochain sur l'efficacité du FIDA en matière de développement et dans l'Examen annuel du portefeuille de projets, sur les problèmes persistants recensés dans le présent RARI et dans les éditions précédentes.

Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA évaluées en 2012

Table des matières

Rapport principal	2
I. Introduction	2
II. Performance 2002-2012	2
A. Performance des projets	2
B. Performance des programmes de pays	9
C. Analyse comparative	10
D. Problèmes soulevés par les évaluations de 2012	11
III. Thème d'apprentissage – comprendre les projets exceptionnels	13
A. Introduction	13
B. Observations	14
C. Conclusions relatives au thème d'apprentissage	17
IV. Conclusions et recommandations	18
A. Conclusions	18
B. Recommandations	20
Appendices	
I. Project evaluation methodology	1
II. Country programme evaluation methodology	2
III. Definition of the evaluation criteria used by IOE	3
IV. Evaluations included in 2013 ARRI	4
V. Objectives of country programmes and individual projects evaluated	6
VI. Project performance 2002-2012	10
VII. Project performance 2009-2013 (PCR/PPA data only)	18
VIII. Internal benchmarking	20
IX. Project completion reports – disconnect and quality	22
X. Understanding exceptional projects – methodology	23
XI. List of exceptional projects reviewed	24
XII. Exceptional projects by date of approval and completion	26

Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA évaluées en 2012

Rapport principal

I. Introduction

1. Le présent document, dont la préparation est prescrite par la Politique du FIDA en matière d'évaluation, constitue le onzième Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI). Le FIDA est l'une des rares organisations de développement multilatérales et bilatérales à publier chaque année un rapport de ce genre¹. Ce rapport présente une synthèse des résultats et de l'impact des opérations financées par le FIDA, en se fondant sur les évaluations conduites l'année précédente². La production du RARI reflète le fait que le FIDA est engagé, dans son ensemble, à promouvoir la responsabilité et les résultats et à accroître la transparence dans la communication de ces résultats.
2. Le RARI poursuit un double objectif: i) présenter une synthèse des résultats fondée sur une méthodologie d'évaluation commune³; et ii) mettre en relief les grandes questions d'apprentissage et les problèmes que le FIDA et les pays bénéficiaires doivent aborder pour accroître l'efficacité en matière de développement des opérations financées par le FIDA. Le RARI est principalement destiné à la direction, au personnel et aux consultants du FIDA, ainsi qu'au Comité de l'évaluation et au Conseil d'administration du Fonds, mais il présente aussi un intérêt pour les pays bénéficiaires et la communauté du développement au sens large.
3. Le RARI de cette année présente deux différences. La première est que, conformément aux nouvelles limites imposées à la longueur des documents des organes directeurs du FIDA, le corps principal du rapport est beaucoup plus court que celui des éditions précédentes. La seconde est que, pour les raisons qui seront présentées dans la section II, des changements ont été apportés au mode de présentation des séries chronologiques. Deux nouvelles séries de données sont proposées.
4. Le rapport comporte deux grandes parties. La première (section II) rend compte de l'évolution de la performance depuis 2002, présente une analyse comparative de la performance des opérations du FIDA vis-à-vis de celles d'autres institutions financières internationales (IFI), et met en lumière les principaux problèmes soulevés par les évaluations indépendantes réalisées en 2012.
5. La seconde partie (section III) traite d'un unique thème d'apprentissage: comprendre les projets exceptionnels, en faisant particulièrement référence aux contextes fragiles et aux pays à revenu intermédiaire. Les projets exceptionnels sont ceux qui ont obtenu, dans des évaluations indépendantes, soit une note "satisfaisant/très satisfaisant", soit une note "plutôt insuffisant/insuffisant". Cette analyse s'appuie sur tous les projets exceptionnels évalués par IOE depuis 2002⁴, mais en insistant davantage sur les projets et la pratique récents.

II. Performance 2002-2012

A. Performance des projets

Questions méthodologiques

¹ Les fonctions d'évaluation indépendante de la Banque asiatique de développement (Département indépendant de l'évaluation) et de la Banque mondiale (Groupe d'évaluation indépendant) produisent également des rapports annuels semblables au RARI.

² Certaines des évaluations incluses dans le présent RARI ont été achevées en 2013.

³ La méthodologie et les procédures suivies par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) sont exposées dans le Manuel de l'évaluation du FIDA, www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual_f.pdf

⁴ C'est en 2002 qu'IOE a pour la première fois introduit et appliqué une méthodologie commune pour toutes les évaluations de projets entreprises.

6. La réponse de la direction du FIDA au RARI 2012 et la réaction du Conseil d'administration en décembre 2012 ont conduit à un ajustement de la méthodologie utilisée pour le RARI de cette année. Le premier RARI, publié en 2003, rendait compte des notations relatives à un nombre relativement restreint d'évaluations de projets réalisées au cours de l'année précédente. On y a ajouté, par la suite, les notations relatives à des projets individuels évalués dans le cadre d'évaluations du programme de pays (EPP), ce qui a contribué à améliorer la cohorte d'évaluations de projets disponibles pour la préparation du RARI. Depuis 2010, les notations provenant des évaluations de la performance des projets (EvPP) et des validations des rapports d'achèvement de projets (VRAP) ont également été incluses⁵. Ainsi, le nombre d'évaluations de projets servant de base au RARI est passé de 10 dans le RARI 2003 à 35 dans l'édition 2013. Cela a contribué à donner encore plus de force aux éléments d'information et à l'analyse contenus dans le document.
7. Cette approche présente deux inconvénients majeurs: les différents *âges* des projets dont il est rendu compte (c'est-à-dire les différentes années d'approbation et d'achèvement des projets), et les différents *types* d'évaluation (VRAP/EvPP, EPP, etc.) rapportés dans le document. Le RARI ne rendait compte, auparavant, que des résultats en fonction de l'année au cours de laquelle les évaluations avaient été réalisées par IOE. Autrement dit, les notations relatives à tous les projets évalués au cours de l'année précédente étaient incluses dans le rapport, indépendamment de la date à laquelle les projets avaient été approuvés ou achevés. Cette méthode avait pour résultat un très large éventail de dates d'approbation des projets et, dans certains cas, l'inclusion dans le RARI de quelques projets très anciens. De même, les dates d'achèvement des projets évalués par IOE au cours d'une année donnée couvrent un cadre temporel plutôt étendu. Ainsi, les dates d'achèvement des projets évalués en 2012 varient entre 2004 et 2016.
8. Il convient donc, pour résoudre la question de l'âge, de retenir, pour l'analyse des données et la présentation des résultats correspondants dans le RARI, soit l'année d'approbation, soit l'année d'achèvement d'un projet. Avec une telle démarche, la composition par âge est la même pour chaque cohorte de projets évalués par IOE. Dans un cas comme dans l'autre, les résultats sont largement semblables, mais on préfère en fin de compte les rapports par année d'achèvement des projets qui permettent d'inclure toutes les contributions et les modifications d'un projet et pas seulement la conception du projet et sa préévaluation. Toutes les options sont présentées, à des fins de comparaison, dans l'appendice VI.
9. Le second inconvénient tient à la combinaison de différents *types* d'évaluations. On trouve, dans la base de données du RARI, des notations provenant d'EPP, d'EvPP, de VRAP et d'évaluations intermédiaires ou au point d'achèvement⁶. Certains des projets notés dans les EPP sont relativement anciens et leur évaluation a été généralement moins intensive que ceux ayant fait l'objet d'une EvPP ou d'une VRAP, mais ils peuvent influencer – à la hausse ou à la baisse – sur la notation d'ensemble du RARI, en fonction des caractéristiques des pays évalués au cours d'une année donnée. Il convient de s'en souvenir au moment de l'interprétation de la performance des projets du FIDA et des éventuelles tendances temporelles correspondantes.
10. La solution à la question du type consiste à introduire une nouvelle série de données reposant exclusivement sur les VRAP/EvPP. Il existe un nombre raisonnable de projets achevés, depuis 2009 à ce jour, ayant fait l'objet d'une

⁵ Afin de poursuivre l'harmonisation de son système d'évaluation avec ceux d'autres IFI, et faisant suite à l'examen par les pairs de la fonction d'évaluation du FIDA en 2010, IOE a introduit les VRAP pour toutes les opérations achevées. Il a également entrepris un certain nombre d'EvPP, réalisées après l'achèvement de leur VRAP, et prenant pour base cette VRAP. L'EvPP suppose une petite quantité de travail sur le terrain pour la collecte de données et d'éléments d'information supplémentaires.

⁶ Conformément à la décision prise par le Conseil d'administration après l'examen par les pairs de la fonction d'évaluation, les évaluations intermédiaires et au point d'achèvement des projets ont été interrompues en 2010 et remplacées par les VRAP et les EvPP.

VRAP/EvPP. L'établissement des rapports par année d'achèvement plutôt que par année d'évaluation concorde également avec la méthode suivie par la plupart des autres IFI; il rend caduque la critique selon laquelle les données du RARI ne reposent pas sur une vraie "cohorte"; et il rendra possible une actualisation de la base de données lorsque de nouvelles VRAP sont achevées (par exemple si le rapport d'achèvement de projet [RAP] est retardé). Si le Département gestion des programmes (PMD) pouvait aussi établir ses rapports sur la base de l'année d'achèvement plutôt que de l'année d'examen, il deviendrait possible d'établir des comparaisons claires entre les données contenues dans le RARI (EvPP/VRAP) et le Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement (RAP).

11. Le seul inconvénient du passage à une série VRAP/EvPP réside dans le nombre restreint de points de données. Comme on l'a mentionné plus haut, la raison en est qu'IOE n'a introduit les VRAP et les EvPP qu'en 2010, et on ne dispose d'un nombre suffisant de notations VRAP/EvPP que pour les projets s'achevant à partir de 2009. Par conséquent, on utilisera pour le moment les notations basées sur toutes les évaluations indépendantes, afin de rendre compte des tendances concernant la performance des opérations appuyées par le FIDA.

Tendances depuis 2000 – ensemble des données d'évaluation

12. La présente section analyse les tendances de fond relatives à la performance des projets depuis 2002; les projets évalués sont regroupés par année d'achèvement. On trouvera dans l'appendice VI d'autres présentations, par année d'approbation et par année d'évaluation (comme dans les RARI antérieurs). Comme dans les éditions précédentes du document, on utilise des moyennes mobiles triennales pour lisser les données.
13. Les tendances concernant **la pertinence, l'efficacité et l'efficience** sont demeurées de manière générale stationnaires depuis 2000-2002, avec toutefois, au cours des dernières années, une tendance à la hausse concernant l'efficacité et l'efficience. En conséquence, **la performance des projets** – indicateur composite de ces trois critères d'évaluation – a aussi été généralement stationnaire au cours de la décennie écoulée. Dans les projets achevés depuis 2007-2009, la performance des projets a été plutôt légèrement inférieure à celle des projets antérieurs (figure 1 ci-dessous), mais la tendance est à la hausse depuis 2009-2011. Pour ce qui concerne cette dernière période, les améliorations récentes de l'efficacité, de l'efficience et la performance des projets sont également visibles dans les données d'auto-évaluation du FIDA générées à partir des rapports d'achèvement des projets. On peut trouver deux raisons à ces récentes améliorations: l'introduction de la supervision directe et de l'appui à l'exécution, et une attention accrue portée au renforcement des bureaux de pays existants – et à la création de nouveaux bureaux du FIDA – constituant probablement les changements de plus grande portée introduits dans le modèle opérationnel du FIDA depuis la création du Fonds au cours des années 1970.
14. Cela dit, l'efficience des opérations du FIDA et leur durabilité restent, parmi les critères d'évaluation utilisés par IOE pour mesurer la performance des projets, les deux critères dont les résultats sont les plus faibles. Seulement 50% des projets évalués achevés au cours de la période 2011-2013 ont obtenu une note "plutôt satisfaisant" ou "satisfaisant", et aucun n'a été jugé "très satisfaisant". Plusieurs raisons, mais ce ne sont pas les seules, peuvent expliquer l'insuffisante efficience d'un projet: ampleur de la couverture géographique, retards dans le déploiement du personnel du projet, lenteur relative des décaissements, et ciblage inadéquat des populations rurales pauvres.
15. **L'impact sur la pauvreté rurale**⁷ s'est sensiblement amélioré depuis la période 2005-2007 (figure 2 ci-dessous), encore que près de 60% des projets soient jugés

⁷ Pour ce qui concerne la mesure de l'impact, IOE a réalisé en 2013 sa première "évaluation d'impact" d'un projet financé par le FIDA (à Sri Lanka) et les résultats correspondants seront aussi inclus dans le RARI 2014. D'autres évaluations d'impact sont prévues en 2014 et au cours des années suivantes.

seulement "plutôt satisfaisants". Aucune tendance nette n'est visible dans les cinq domaines d'impact⁸ qui constituent l'ensemble du critère d'impact sur la pauvreté rurale, mais tous se sont généralement améliorés au cours de la même période (appendice VI). Des améliorations sont visibles dans les domaines d'impact suivants: institutions et politiques; ressources naturelles, environnement et changement climatique; et capital humain et social et autonomisation.

16. Pour ce qui concerne **la performance du FIDA** en tant que partenaire, une tendance à l'amélioration est clairement visible. Alors que 47% des projets étaient jugés plutôt satisfaisants ou mieux pour les projets s'achevant au cours de la période 2004-2006, le chiffre atteignait 84% pour les projets s'achevant au cours de la période 2011-2013 (figure 3 ci-dessous). Les données provenant d'une évaluation indépendante montrent qu'au cours de la période 2011-2013 la performance du FIDA en tant que partenaire a été la meilleure depuis la publication du premier RARI, en 2003, même si à peine plus de 40% des projets sont jugés seulement plutôt satisfaisants. C'est là un important résultat, qui reflète peut-être les efforts concertés menés dans le cadre du Programme d'ensemble de changement et de réforme lancé en 2009 (avec, par exemple, une activité plus systématique de gestion et d'examen du portefeuille, un système renforcé d'auto-évaluation, et une attention accrue à la gestion des ressources humaines).
17. **La performance du gouvernement** est fondamentale, en ce qu'elle constitue l'un des facteurs déterminants les plus importants pour le succès des opérations financées par le FIDA. La raison en est que les pouvoirs publics sont, en fin de compte, responsables de l'exécution des projets financés par le FIDA. La performance du gouvernement en tant que partenaire des opérations financées par le FIDA a été variable, mais ne s'est pas, de manière générale, améliorée depuis la période 2000-2002 (appendice VI). Au cours de la période 2011-2013, ce sont quelque 40% des projets qui ont été jugés plutôt satisfaisants en termes de performance du gouvernement. Cette question avait déjà été mise en lumière dans les précédentes éditions du RARI, et le FIDA peut continuer à renforcer l'appui qu'il fournit pour améliorer la performance future des pouvoirs publics. L'introduction du mécanisme d'assistance technique remboursable et un don récent au Centre d'investissement de la FAO, destiné à aider les pays partenaires à renforcer leurs capacités, constituent deux exemples de pas accomplis dans la bonne direction.
18. Aucune tendance évidente à long terme n'apparaît pour les indicateurs suivants: **durabilité, innovation et reproduction à plus grande échelle, et égalité entre les sexes et autonomisation des femmes** (appendice VI). Environ 80% des projets sont plutôt satisfaisants ou mieux en termes d'innovation et de reproduction à plus grande échelle au cours de la période 2011-2013; ce résultat est le meilleur depuis l'introduction du RARI (même si plus ou moins la moitié des projets sont seulement plutôt satisfaisants)⁹.
19. La durabilité des projets demeure toutefois un domaine de préoccupation. Quelque 50% seulement des projets évalués sont jugés plutôt satisfaisants ou mieux en 2011-2013, et pour la majorité d'entre eux la note se limite à "plutôt satisfaisant". Plusieurs raisons expliquant la faible durabilité ont été examinées dans les RARI précédents: insuffisante attention à une préparation précoce de stratégies de sortie, complexité des conceptions liée à la multiplicité des composantes et, surtout, faibles capacités institutionnelles dans les pays partenaires.
20. En 2010, IOE a introduit **l'égalité hommes-femmes** parmi les critères d'évaluation spécialisés à analyser systématiquement dans toutes les évaluations de projets et de programmes de pays. IOE est l'un des rares bureaux d'évaluation,

⁸ IP – institutions et politiques; NRE – ressources naturelles, environnement, et changement climatique; FSAP – sécurité alimentaire et productivité agricole; HIA – revenus et avoirs des ménages; et HSCE – capital humain et social et autonomisation.

⁹ IOE prévoit, pour l'avenir, de dissocier "innovation" et "reproduction à plus grande échelle" pour en faire deux critères d'évaluation distincts, ce qui permettrait de mieux discerner les résultats des projets dans ces deux domaines prioritaires pour le FIDA.

au sein des organisations multilatérales, à inclure l'égalité hommes-femmes parmi les critères spécifiques retenus dans sa méthodologie d'évaluation. Pour les projets clôturés en 2011-2013, un peu plus de 80% sont plutôt satisfaisants ou mieux à cet égard (encore que près de la moitié des projets sont seulement "plutôt satisfaisants"). La bonne performance du FIDA en matière de promotion de l'égalité hommes-femmes et de l'autonomisation des femmes a également été relevée par ONU-Femmes, dans une évaluation récente des mesures importantes prises par le FIDA pour la mise en œuvre du plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies pour la mise en œuvre de la politique du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. ONU-Femmes considère le FIDA comme un chef de file sur les questions d'égalité entre les hommes et les femmes dans le contexte de l'architecture internationale de l'aide. Il existe toutefois une possibilité de placer la barre plus haut, afin qu'une proportion accrue de projets qui feront à l'avenir l'objet d'une évaluation indépendante puissent être considérés comme satisfaisants du point de vue de ce critère.

21. Bien qu'ayant varié au cours de la décennie, **l'évaluation globale des projets**¹⁰ s'est améliorée, puisque la proportion de projets jugés plutôt satisfaisants ou mieux est passée de 70% pour les projets s'achevant en 2000-2002 à 79% pour les projets s'achevant en 2011-2013 (figure 4). Une tendance à la hausse est visible pour les projets clôturés à partir de 2009, même si un large pourcentage d'entre eux reste toujours dans la catégorie "plutôt satisfaisant".

¹⁰ L'indicateur "évaluation globale du projet" offre une évaluation d'ensemble, prenant appui sur les analyses portant sur la performance du projet, l'impact sur la pauvreté rurale, et d'autres critères de performance (égalité hommes-femmes, durabilité, innovation et reproduction à plus grande échelle).

Figure 1
Performance des projets par année d'achèvement (ensemble des données)

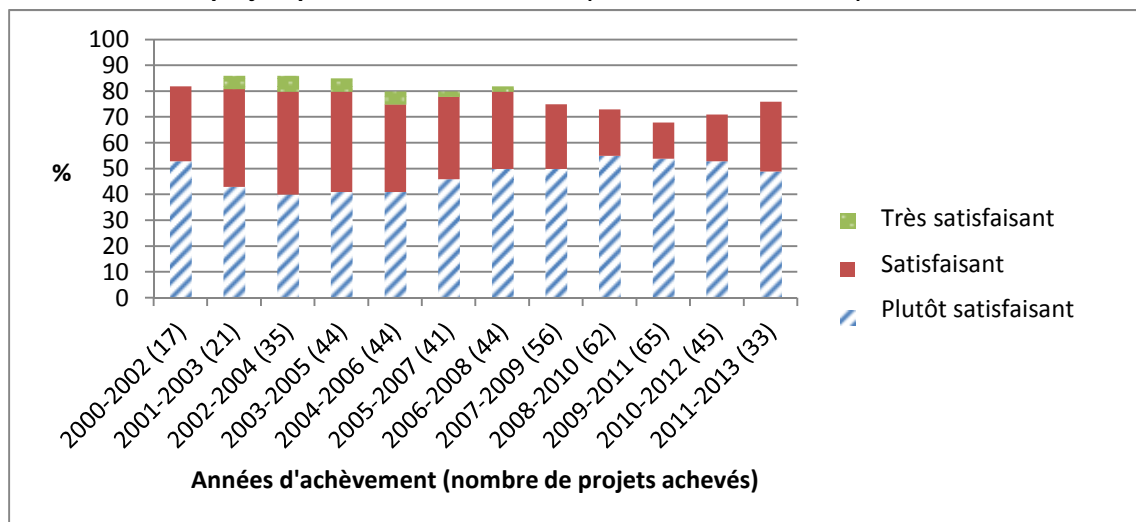


Figure 2
Impact sur la pauvreté rurale par année d'achèvement (ensemble des données)

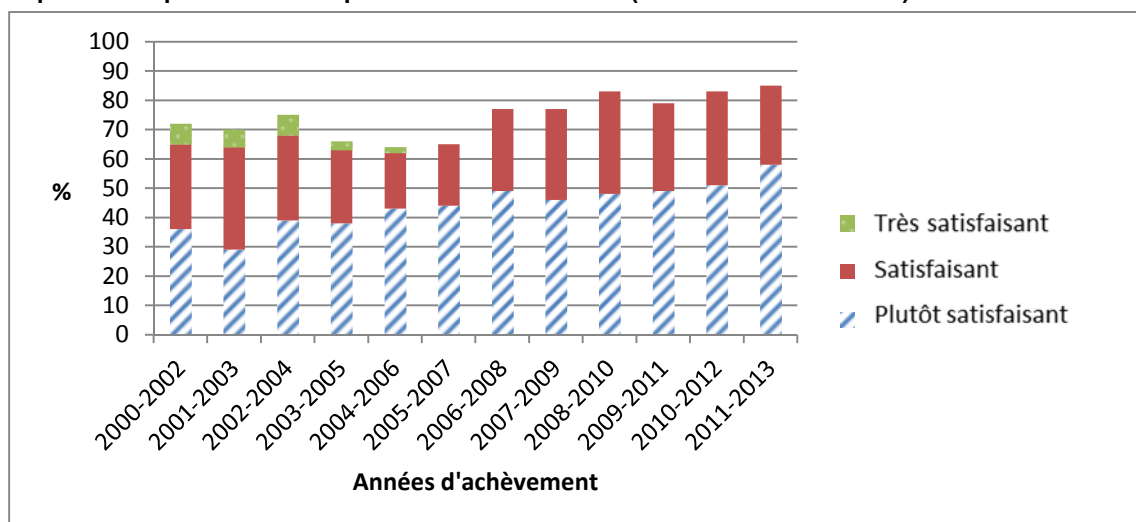


Figure 3
Performance du FIDA par année d'achèvement (ensemble des données)

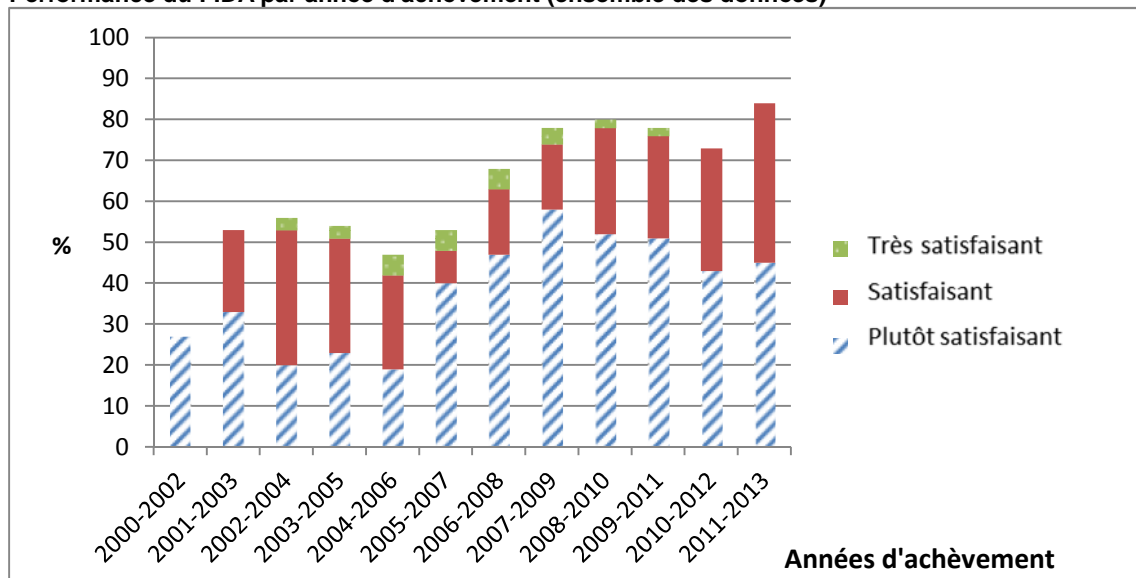
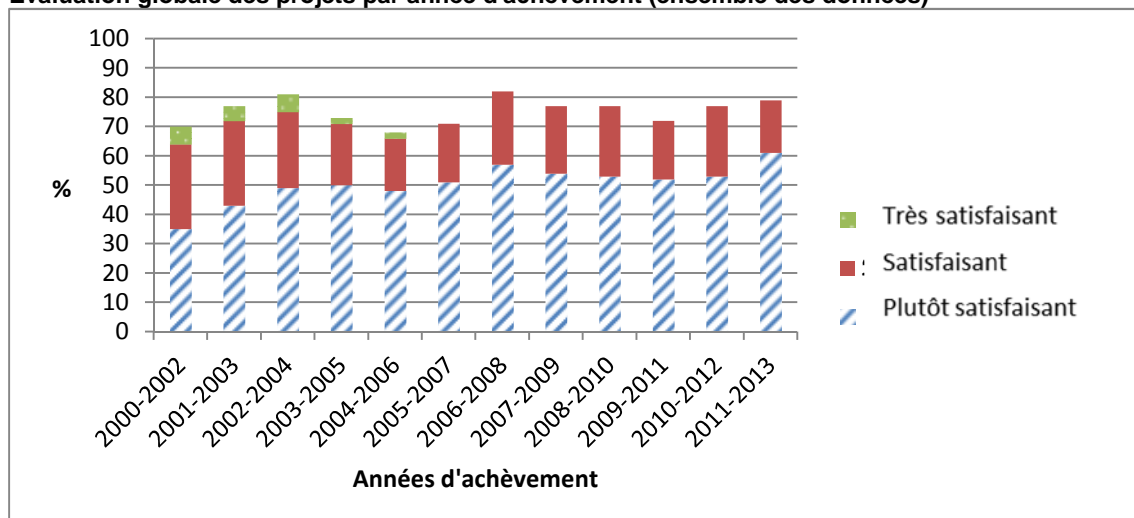


Figure 4
Évaluation globale des projets par année d'achèvement (ensemble des données)



22. Les données ci-dessus reposent sur une analyse par année *d'achèvement des projets*. L'analyse par année *d'approbation des projets* fait apparaître une tendance à la hausse pour ce qui concerne la performance des projets, la sécurité alimentaire et la productivité agricole pour les projets approuvés depuis la période 2001-2003 (appendice VI). Il convient de noter que, compte tenu du caractère rétrospectif de l'échantillon du RARI, pratiquement tous les projets évalués avaient été conçus avant les importants changements apportés au modèle opérationnel du FIDA à partir de 2007. On peut donc s'attendre à voir apparaître de nouvelles améliorations lorsqu'IOE évaluera des projets ayant bénéficié de ces modifications, ce dont rendront compte les futures éditions du RARI.

Performance récente – données provenant uniquement de VRAP et d'EvPP

23. Les données VRAP/EvPP présentées par année d'achèvement des projets offrent la mesure la plus cohérente de la performance des projets (voir les paragraphes 6-9 ci-dessus). On ne dispose, toutefois, d'un nombre suffisant de notations que pour les projets clôturés depuis 2009, parce que, comme on l'a mentionné plus haut, les VRAP/EvPP ont été seulement conduites à partir de 2010. Le tableau 1 présente une synthèse des données des VRAP et des EVPP pour la dernière période triennale disponible (2009-2011)¹¹. Des données équivalentes issues de l'ensemble des évaluations pour la même période sont présentées à des fins de comparaison.
24. Il n'y a pas beaucoup de différence entre les mesures de la performance par ces deux ensembles de données. Si cette affirmation se vérifie pour les projets plus récents (c'est-à-dire ceux s'achevant au cours des périodes 2010-2012 et 2011-2013), on peut s'attendre à ce que la performance, telle qu'elle est mesurée par les VRAP, fasse apparaître une amélioration parallèle à celle des résultats issus de l'ensemble des données d'évaluation (voir figures 1-4 ci-dessus). Il est enfin important de noter que le "décalage" est très étroit entre les résultats des projets communiqués d'une part par IOE, et d'autre part par la direction du FIDA par le biais du système d'auto-évaluation (voir appendice IX).

¹¹ On notera que les données provenant des VRAP ne sont disponibles que pour les projets achevés au cours de la période 2009-2011. Les VRAP relatives aux projets clôturés en 2012 seront conduites en 2013-2014, et ces données seront présentées (si les RAP sont disponibles) dans le RARI 2014. D'autres données d'évaluation (provenant par exemple d'EPP) sont disponibles pour les projets s'achevant au cours des périodes 2010-2012 et 2011-2013.

Tableau1
Données des VRAP/EvPP uniquement et ensemble des données d'évaluation pour les projets achevés en 2009-2011

<i>Critères d'évaluation</i>	% plutôt satisfaisant ou mieux	
	Données VRAP/EvPP	Ensemble des données d'évaluation
Pertinence	95	94
Efficacité	63	66
Efficience	49	48
Performance des projets	65	68
Impact sur la pauvreté rurale	75	79
Durabilité	50	51
Innovations et reproduction à plus grande échelle	70	73
Égalité des sexes et autonomisation des femmes	74	78
Performance du FIDA	77	77
Performance du gouvernement	63	65
Évaluation globale du projet	70	72
Revenus et actifs des ménages	76	77
Capital humain et social et autonomisation	80	82
Sécurité alimentaire et productivité agricole	74	71
Environnement	69	68
Institutions et politiques	70	72

25. Les deux chiffres qui, dans ce tableau, apparaissent comme particulièrement faibles concernent la durabilité et l'efficience. Seule la moitié des projets est notée plutôt satisfaisant ou mieux pour ces critères, et la proportion notée satisfaisant ou mieux est encore plus faible¹². Le problème de la durabilité, qui avait déjà été mis en évidence dans le RARI de l'an dernier, demeure critique pour le FIDA. Le problème de l'efficience est abordé dans la sous-section D ci-dessous.

B. Performance des programmes de pays

26. Les EPP évaluent la performance: i) du portefeuille de projet; ii) des activités hors prêts, notamment la gestion des savoirs, la concertation sur les politiques et l'établissement de partenariats; et iii) de la stratégie de pays (c'est-à-dire le programme d'options stratégiques pour le pays - COSOP), en termes de pertinence et d'efficacité. Étant donné que les conclusions des EPP relatives à la performance du portefeuille sont incluses dans la section précédente traitant de la performance des projets, la présente section portera uniquement sur la performance des activités hors prêts et des COSOP. La sous-section D ci-dessous aborde les problèmes soulevés dans les cinq EPP¹³ effectuées en 2012.
27. Les notes attribuées par les EPP aux activités hors prêts se sont améliorées depuis la période 2006-2008, mais ont accusé un léger recul au cours de la dernière période (2010-2012). Toutefois, le nombre relativement restreint d'EPP au cours de chaque période – de sept à 12 – fait que ces chiffres sont sensibles aux EPP

¹² Pour ce qui concerne les projets s'achevant au cours de la période 2009-2011, 19% ont été notés satisfaisants ou mieux du point de vue de l'efficience dans les VRAP/EvPP. Pour la durabilité, le chiffre équivalent était de 12%.

¹³ En Équateur, en Indonésie, à Madagascar, au Mali et au Népal.

spécifiques effectuées au cours de chaque période. Davantage de données sont nécessaires pour déterminer des tendances de manière fiable. La performance d'ensemble des activités hors prêts a été plutôt satisfaisante ou mieux dans 83% des EPP au cours de la période la plus récente, mais satisfaisante ou mieux dans seulement 8% des cas. Ainsi, la performance des activités hors prêts est plutôt satisfaisante dans une majorité d'EPP. Le manque de ressources – humaines et financières – demeure, pour les activités hors prêts, le principal facteur limitant. Des améliorations sont perceptibles depuis la période 2006-2008. Elles peuvent être attribuées, dans une large mesure, à l'adoption par le FIDA de la supervision directe, à une présence croissante dans les pays, et à un recours accru aux dons.

28. Les EPP présentent aussi des notations relatives à la pertinence, l'efficacité et la performance globale des COSOP (cette dernière étant une mesure composite de la pertinence et de l'efficacité). Au cours de la période la plus récente (2010-2012), 75% des EPP ont jugé plutôt satisfaisante ou mieux la performance des COSOP, et 25% l'ont jugée satisfaisante ou mieux. Une amélioration de ces résultats exigera la définition d'objectifs plus réalistes et un meilleur financement pour la formulation, la gestion et le suivi des COSOP¹⁴.

C. Analyse comparative

Analyse comparative externe

29. L'analyse comparative de la performance des opérations du FIDA suppose que l'on dispose de données comparables provenant d'autres institutions: projets semblables, répartition régionale semblable et méthodologies de notation semblables. Le tableau 2 présente une comparaison avec des données provenant de trois autres institutions: la Banque asiatique de développement (BAD), la Banque mondiale et la Banque africaine de développement (BAfD). Pour cette dernière, on ne dispose de données que pour la période la plus récente (2009-2012). Les données ne sont pas parfaitement comparables et doivent être soumises à un processus de qualification¹⁵.
30. La performance des opérations du FIDA est de qualité égale à celle des opérations menées dans le secteur de l'agriculture par la Banque mondiale. Au niveau régional, la performance opérationnelle en Afrique est semblable à celle de la BAfD. Ainsi, 65% des projets financés par le FIDA en Afrique et achevés entre 2009 et 2012 ont été jugés plutôt satisfaisants ou mieux du point de vue de la performance d'ensemble du projet, contre 64% pour les projets de la BAfD au cours de la même période. Dans la région Asie et Pacifique, la performance des opérations financées par le FIDA est meilleure que celle de la BAD. En effet, 83% des projets financés par le FIDA en Asie et achevés au cours de la période 2009-2012 ont été jugés plutôt satisfaisants ou mieux du point de vue de la performance d'ensemble du projet, contre 78% pour les projets de la BAD. Ce type de comparaison avec d'autres IFI doit prendre en compte le caractère et le contexte plus difficiles des projets du FIDA¹⁶. Il n'est pas possible de comparer la performance des opérations du FIDA en Amérique latine et dans les Caraïbes avec celles de la Banque interaméricaine de développement, car le Bureau indépendant de l'évaluation et de la supervision de cette dernière ne produit pas de données susceptibles d'être utilisées à des fins d'analyse comparative.

¹⁴ COSOP axés sur les résultats, synthèse des évaluations, juin 2013.

¹⁵ Pour le FIDA, la notation utilisée est la performance du projet, moyenne de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience. Pour la BAD, il s'agit de la notation globale, composite des indicateurs pertinence, efficacité, efficience et durabilité. Pour la Banque mondiale, il s'agit de la notation du résultat par le Groupe indépendant d'évaluation (IEG), et pour la BAfD, il s'agit de la notation d'ensemble.

¹⁶ Le FIDA intervient auprès des groupes les plus pauvres dans des zones plus marginales. Il met également davantage l'accent que la BAD ou l'Association internationale de développement (IDA) sur les États en situation d'après-conflit. Birdsall, N., et Kharas, H., *Quality of Official Development Assistance Assessment* (Washington: Brookings Institution et Center for Global Development, 2010). Appendice, tableau 8.

Tableau 2
Performance des projets – pourcentage de projets de développement agricole et rural achevés au cours de la période 2000-2012 notés plutôt satisfaisants ou mieux

Période	FIDA	BAD	Banque mondiale	BAfD*
2000-2012	77	61	77	64
Nombre de projets notés	173	142	550	100

* Les données de la BAfD sont uniquement disponibles pour la période 2009-2012.

Analyse comparative interne

31. Le tableau 1 de l'appendice VIII présente une analyse comparative de la performance par rapport aux résultats mentionnés dans l'Évaluation externe indépendante du FIDA (EEI) (2005) et aux résultats provenant du Cadre de mesure des résultats pour 2012 et 2015. Il utilise les données VRAP/EvPP pour les projets s'achevant au cours de la période 2009-2011. Alors que la performance s'est améliorée depuis l'EEI dans tous les domaines sauf celui de la pertinence, les cibles du Cadre de mesure des résultats pour 2012 ont été atteintes uniquement pour la pertinence. Les insuffisances sont significatives dans plusieurs domaines: efficacité, efficience, impact sur la pauvreté rurale, durabilité et innovation.
32. Le tableau 2 de l'appendice VIII présente une comparaison de l'évaluation globale des projets entre les cinq régions géographiques couvertes par les opérations du FIDA. Comparer la performance des opérations dans les diverses régions ne revient pas à comparer la performance des divisions régionales du Département gestion des programmes en tant qu'unités organisationnelles, étant donné que la performance de ces dernières est déterminée par de nombreux autres facteurs, parmi lesquels les compétences professionnelles, les modalités de gestion interne et de supervision, et l'allocation et l'utilisation du budget. Plus important encore, et alors que le FIDA a un rôle indispensable à jouer, la performance des projets dépend, dans une large mesure, du contexte et de la capacité des pouvoirs publics et d'autres institutions nationales. Comme les années précédentes, les projets exécutés dans la région Asie et Pacifique sont en moyenne ceux qui obtiennent les meilleurs résultats, tandis que les moins bons résultats sont observés dans la région Afrique de l'Ouest et du Centre. Cette dernière région compte un pourcentage plus élevé de pays moins avancés (PMA) et d'États fragiles et/ou en situation de conflit (FCS).

D. Problèmes soulevés par les évaluations de 2012

33. Les 26 rapports d'évaluation (voir appendice IV) achevés en 2012 par IOE contiennent tous des résultats détaillés, des conclusions et des enseignements. La présente sous-section a pour objet de mettre en lumière quelques problèmes importants soulevés par plusieurs évaluations.
34. **Efficience**¹⁷. Largement définie comme le rapport entre les ressources et les résultats, l'efficience est un thème couramment évoqué dans un certain nombre d'évaluations. Tout particulièrement, une importante évaluation de l'efficience du FIDA, conduite au niveau de l'institution, a été achevée en 2012. Le rapport prend à la fois acte des mesures déjà adoptées par la direction du FIDA depuis 2005 et indique les possibilités de nouvelles améliorations. La conclusion fondamentale de cette évaluation au niveau de l'institution est que le FIDA doit placer la barre plus haut, pour sa propre performance comme pour celle des programmes qu'il appuie. Compte tenu de sa taille relativement petite, c'est uniquement en attirant des ressources pour reproduire à plus grande échelle des programmes dont la réussite a été démontrée que le FIDA améliorera son efficience institutionnelle d'ensemble. La maîtrise des coûts ne suffit pas. La clé de l'amélioration de l'efficience du FIDA réside dans des investissements technologiques judicieux, le redéploiement systématique des ressources administratives vers les secteurs à haut rendement,

¹⁷ Il est important de noter que l'efficience institutionnelle du FIDA ne se confond pas avec l'efficience des projets/programmes, encore que les deux soient étroitement liées. Ainsi, l'efficience des projets financés par le FIDA est affectée à la fois par l'efficience institutionnelle du FIDA et par l'efficience des procédures des pouvoirs publics.

un assortiment de compétences plus performant, un choix plus sélectif des opérations, la délégation de pouvoirs fonctionnels et, surtout, une évolution culturelle donnant la priorité à l'excellence et aux partenariats stratégiques.

35. L'efficacité exige un juste équilibre entre la portée et l'ambition du projet ou du programme et les ressources (financières et institutionnelles) disponibles. Plusieurs évaluations de 2012 donnent à penser que le FIDA ne parvient pas toujours à cet équilibre. Tous les programmes appuyés par le FIDA doivent faire coïncider les ressources limitées disponibles et l'ampleur des besoins et du potentiel des petits paysans. Selon quatre des cinq EPP, et deux des évaluations de projet¹⁸, la réaction du FIDA a été de trop disperser ses efforts. Il conviendrait d'envisager plus sérieusement un renforcement de la sélectivité et de la focalisation, qu'elles soient géographiques et/ou thématiques. Enfin, IOE continuera à accroître ses efforts en vue de mieux évaluer l'efficacité des projets, cependant que la préparation, en 2014, de la nouvelle édition du Manuel de l'évaluation donnera l'occasion d'affiner les indicateurs et les méthodes utilisés.
36. **La définition d'objectifs trop ambitieux** constitue une critique connexe et fréquente. Dans la plupart des cas, ce n'est pas l'ampleur de l'ambition en tant que telle qui s'avère hasardeuse. La faille tient plutôt à la combinaison d'un projet ambitieux, et souvent complexe, avec une capacité institutionnelle et/ou des modalités d'exécution faibles. Compte tenu de la faiblesse du contexte institutionnel de nombreuses opérations du FIDA, les conceptions de projet doivent demeurer simples. Comme le souligne la VRAP concernant le Mozambique¹⁹, plus la conception est complexe, plus augmentent les exigences pesant sur la structure chargée de l'exécution. Deux des EPP de cette année (Mali et Népal) et six des VRAP concernaient des situations postérieures à une urgence ou des FCS. La section III aborde un certain nombre de problèmes particuliers soulevés par de telles situations.
37. La nécessité d'un **meilleur équilibre entre l'ambition et les ressources** a aussi été soulignée dans la synthèse des évaluations des COSOP axés sur les résultats. Comme dans les RARI précédents, cette synthèse des évaluations, trois des EPP (Équateur, Madagascar et Népal) et une VRAP (Mexique) font observer que les objectifs des COSOP dans le domaine de la concertation sur les politiques ne pourront être atteints que si les ressources correspondantes sont disponibles. Le FIDA n'y est parvenu que dans le cas de l'EPP relatif à Madagascar. L'atelier consacré, en octobre 2013, au thème "Intégration de la concertation sur les politiques: de la vision à l'action" témoigne des efforts accrus déployés par le FIDA pour promouvoir une participation accrue à la concertation sur les politiques au niveau des pays.
38. La synthèse des évaluations comporte une remarque du même ordre à propos des ressources mises à disposition pour la formulation, la gestion et le suivi des COSOP axés sur les résultats. Les attentes accrues de la direction concernant la qualité de l'analyse, l'amélioration de la performance des activités hors prêts, et une communication plus efficace des résultats ne sont pas accompagnées des budgets nécessaires. Il sera indispensable, pour une meilleure correspondance, que les COSOP comportent des objectifs plus réalistes, que les directives qui leur sont applicables soient simplifiées, et qu'ils soient mieux adaptés à la diversité des contextes nationaux.
39. **Accent mis sur la pauvreté.** La recherche de l'efficacité peut avoir des incidences sur la mesure dans laquelle les programmes appuyés par le FIDA atteignent toutes les catégories de populations pauvres. L'approche la plus efficace, pour extraire un grand nombre de ruraux pauvres de la pauvreté, consiste à se concentrer sur les personnes pauvres en leur donnant les ressources et la capacité requises pour améliorer leurs entreprises, et sur les régions ayant la

¹⁸ EPP concernant l'Indonésie, Madagascar, le Mali et le Népal; EvPP concernant la Bolivie; et VRAP concernant le Bénin.

¹⁹ Projet de pêche artisanale dans la zone du banc de Sofala (Mozambique).

plus forte densité de personnes pauvres et le plus fort potentiel de développement économique. Il ne s'agira pas, en général, des groupes les plus pauvres et les plus vulnérables, ni des régions les plus éloignées et les plus défavorisées. Les atteindre est, dans les deux cas, plus difficile et plus coûteux. Cette tension entre l'efficacité et le souhait d'atteindre les populations les plus pauvres a été relevée dans l'EPP concernant le Népal et l'EvPP concernant la Bolivie. Dans les deux cas, la solution proposée consistait à réaliser un équilibre entre l'accent sur les filières/entreprises rurales et d'autres instruments et approches ciblant de manière spécifique les personnes les plus pauvres et les plus socialement exclues.

40. Les évaluations notent que le programme de **dons** est un instrument essentiel dont dispose le FIDA pour réaliser son mandat général de réduction de la pauvreté rurale. Les EPP examinées soulignent que plusieurs approches sont nécessaires: utilisation plus stratégique et plus systématique des ressources disponibles sous forme de dons, liaisons plus étroites avec les opérations d'investissement, et amélioration du suivi, de la supervision, de l'évaluation et de la communication des résultats et des enseignements des activités financées par des dons.
41. La plupart des EPP concluent qu'il existe, pour le FIDA, des possibilités d'**intégration accrue entre toutes les activités au niveau d'un pays** afin de parvenir à un impact plus profond sur la pauvreté rurale. Autrement dit, et s'il est vrai que, pris individuellement, les projets obtiennent généralement de bons résultats, les évaluations notent qu'une synergie accrue serait nécessaire dans et entre les projets d'investissement, et entre les projets et les activités hors prêts et les dons (spécialement les dons à l'échelle régionale et mondiale). Une telle démarche garantirait que le FIDA évolue vers un appui à des "programmes de pays" intégrés, dans lesquels la somme des différentes parties (projets, dons, activités hors prêts) est supérieure au total de leurs contributions individuelles.
42. Deux autres points intéressants ressortent des EPP (par exemple ceux concernant l'Équateur et l'Indonésie): i) la nécessité d'efforts de promotion d'une **visibilité accrue du FIDA** et de son travail au niveau des pays, qui pourrait aider à bâtir le profil de l'organisation et contribuer à mobiliser l'appui et le cofinancement, en particulier de la part du secteur privé et d'autres donateurs en vue de la reproduction à plus grande échelle; et ii) l'importance d'une **analyse institutionnelle approfondie** pour s'assurer de l'établissement d'un partenariat avec les agences gouvernementales adéquates, qui s'en approprient et s'engagent à promouvoir les priorités et les activités financées par le FIDA. Ces points sont essentiels au succès sur le terrain, compte tenu du rôle pivot des pouvoirs publics dans l'exécution des projets financés par le FIDA.
43. Enfin, la faible efficacité est liée à une **faiblesse persistante du suivi-évaluation** (S&E) aussi bien au niveau des programmes de pays qu'à celui des projets. Cet aspect a été relevé dans quatre des cinq EPP, dans la synthèse des évaluations sur les COSOP axés sur les résultats, et dans un certain nombre de VRAP et d'EvPP. Il a également été cité, dans les récents examens d'assurance qualité, parmi les dix principaux aspects de la conception présentant une marge d'amélioration²⁰. Bien que des efforts soient en cours pour appuyer et améliorer le S&E, et qu'ils devraient se poursuivre, ils doivent aussi être accompagnés d'une focalisation sur l'importance de la **gestion** des projets et programmes, dont le S&E est une composante essentielle. La question de la gestion sera évoquée une nouvelle fois dans la section suivante.

III. Thème d'apprentissage – comprendre les projets exceptionnels

A. Introduction

44. Le RARI 2012 avait recommandé que l'un des thèmes d'apprentissage pour l'édition de cette année consiste en un examen de projets particulièrement réussis ou au

²⁰ Rapport annuel sur l'assurance qualité dans les projets et programmes du FIDA. Novembre 2012.

contraire insuffisants, dans diverses catégories de pays, en mettant spécialement l'accent sur les États fragiles et les pays à revenu intermédiaire.

45. Depuis 2002, 52% des projets évalués ont obtenu la note "plutôt satisfaisant". Un pourcentage de projets beaucoup plus faible (23 et 25% respectivement) a été jugé satisfaisant/très satisfaisant (bon) ou plutôt insuffisant/insuffisant (médiocre). L'occurrence des projets bons et médiocres et le ratio entre eux n'ont pas changé de manière significative au fil des années.
46. Dans les États fragiles, les projets satisfaisants/très satisfaisants représentent un pourcentage beaucoup plus faible (9%) tandis que la proportion de projets plutôt insuffisants/insuffisants est beaucoup plus élevée (48%). Dans les pays à revenu intermédiaire, le pourcentage de projets jugés plutôt insuffisants/insuffisants est moins élevé, mais néanmoins significatif (19%)²¹.
47. Le thème d'apprentissage retenu cette année a pour objectif de permettre au FIDA de mieux comprendre les projets exceptionnels. Quels sont les facteurs, en dehors du contexte national, qui expliquent les résultats de ces projets? En particulier, quels facteurs expliquent les bons projets dans les États fragiles et les projets médiocres dans les pays à revenu intermédiaire? IOE approfondira cette analyse en 2014, lorsqu'il entreprendra l'évaluation au niveau de l'institution de l'engagement du FIDA dans les États fragiles et préparera un rapport faisant la synthèse des évaluations sur les interventions du Fonds dans les pays à revenu intermédiaire. Cette section présente quelques observations et conclusions initiales basées sur une analyse de 94 projets exceptionnels contenus dans la base de données d'IOE, un examen plus détaillé d'un échantillon de 54 projets, et un atelier d'apprentissage tenu en septembre 2013. La méthodologie est décrite dans l'appendice X.

B. Observations

48. Les principales observations présentées dans cette section sont regroupées en trois principales catégories d'explications: le contexte du projet (où?), la conception (quoi?), et la gestion (qui?). Les projets constituent des interventions sociales et économiques complexes. En cas de performance exceptionnelle, les explications font habituellement apparaître des causes multiples et interdépendantes. L'analyse des rapports d'évaluation met néanmoins en évidence quelques grandes lignes bien établies.

Contexte

49. L'effet du contexte sur la performance du projet a d'abord été examiné sous l'angle de la répartition des 94 projets exceptionnels par type de pays: classification sur la base du revenu national brut (RNB)²², pays les moins avancés (PMA)²³, États fragiles et/ou en situation de conflit (FCS)²⁴, et Évaluation des performances des pays (CPR) établie par la Banque mondiale²⁵. Les principales conclusions sont les suivantes:
 - il n'y a pas de grandes différences entre les pays appartenant à de mêmes groupes de RNB;

²¹ RARI 2012, tableau 1.

²² <http://donnees.banquemondiale.org/a-propos/classification-pays>

²³ www.un.org/esa/policy/devplan/profile/ldc_list.pdf

²⁴ Il existe de nombreuses définitions des États fragiles. La présente analyse utilise la liste 2003-2006 contenue dans l'annexe B d'un examen réalisé par le Groupe indépendant d'évaluation sur l'appui de la Banque mondiale aux "pays à faible revenu en difficulté" (Banque mondiale, 2006). La liste actuelle des FCS, telle qu'établie par la Banque mondiale, comprend: a) les pays pouvant bénéficier d'un financement de l'IDA et dont la note moyenne harmonisée de pays au titre de l'indice d'évaluation des politiques et institutions nationales (CPIA) de la Banque est de 3,2 ou moins (ou sans note CPIA), ou b) les pays où a été présente, au cours des trois dernières années, une mission de maintien de la paix ou de consolidation de la paix des Nations Unies et/ou régionale. Cette liste inclut des pays non membres ou des territoires/pays inactifs. Elle exclut les pays Banque internationale pour la reconstruction et le développement seulement, dont les notes CPIA ne sont actuellement pas divulguées.

²⁵ Les ressources de l'IDA sont allouées sur la base des notes CPR. Elles consistent en des combinaisons linéaires des groupes A-C des notes CPIA (avec un poids de 24%), du groupe D (institutions et gestion du secteur public) des notes CPIA (avec un poids de 68%), et de la note de la performance du portefeuille (avec un poids de 8%).

- les projets médiocres sont beaucoup plus fréquents que les bons projets dans les FCS et dans les pays obtenant une note CPR inférieure à 3;
 - dans les pays à revenu intermédiaire (PRI) et les pays non admissibles aux prêts de l'IDA, les bons projets et les projets médiocres sont en nombre à peu près égal.
50. Alors que les classifications sur la base du RNB et de la liste des PMA ne fournissent que peu d'explications, les pays dont les contextes sont moins favorables sur les plans des politiques, des institutions et de la gouvernance – comme les FCS et les pays ayant de faibles notes CPR – sont associés à beaucoup plus de projets médiocres et beaucoup moins de bons projets que les pays où les contextes sont plus favorables. Les pays dont les notes CPR sont plus élevées (3,5 et plus) ont davantage de bons projets et moins de projets médiocres.
51. On trouvera dans les tableaux XII.10 and XII.11 (appendice XII) un résumé de l'analyse des projets exécutés dans des contextes difficiles, dans des FCS et/ou des PMA. Cette analyse fait apparaître une forte corrélation entre les facteurs. Ainsi, les bons projets, dans les FCS/PMA, auront généralement pour caractéristiques une bonne conception, une bonne gestion et d'autres exemples de bon contexte. Quant aux projets médiocres dans les FCS/PMA, ils ont presque tous les mêmes caractéristiques: mauvaise conception, mauvaise gestion et contexte difficile. Du point de vue de la conception, la principale critique tient à une mauvaise adaptation au contexte (trop ambitieux, trop complexe, d'une ampleur excessive, etc.). Trois projets ont réussi malgré une mauvaise conception: les trois bénéficiaient d'un bon appui du FIDA et, pour deux d'entre eux, d'équipes de gestion de projet de qualité élevée.
52. Le sous-groupe le plus intéressant est celui des huit bons projets exécutés dans des contextes difficiles. Le tableau 3 recense quelques-unes des caractéristiques de ce sous-groupe. Sur les trois projets dont la conception était médiocre, deux ont bénéficié de bonnes équipes de gestion du projet et d'un bon appui du FIDA et/ou du gouvernement. L'encadré 2 ci-dessous présente un exemple d'un tel projet.

Tableau 3

Caractéristiques des bons projets dans des contextes difficiles (nombre de projets)

	<i>Bons projets</i>	<i>Projets médiocres</i>
Qualité de l'équipe de gestion du projet	5	1
Performance d'ensemble du gouvernement en tant que partenaire	5	2
Performance d'ensemble du FIDA en tant que partenaire	6	1
Qualité de l'appui du FIDA	5	1
Qualité d'ensemble de la conception	4	3

53. L'existence de si nombreux projets médiocres dans les PRI, y compris les pays à revenu moyen supérieur, est contraire à l'intuition, compte tenu de leur meilleure capacité et des contextes (par hypothèse) plus propices. En fait, toutefois, le contexte national ou infranational était difficile (sécheresses, tremblements de terre, insécurité et changements politiques) dans 10 des 28 projets exécutés dans des PRI. Le tableau XII.12 (appendice XII) résume les résultats de l'analyse. Comme dans les FCS/PMA, il existe une forte corrélation entre les facteurs dans les PRI: mauvaise conception et mauvaise gestion, dans des contextes difficiles, aboutissant à des résultats insuffisants. Les six projets médiocres exécutés dans des pays à revenu moyen supérieur avaient été mal conçus (dans trois des cas, une mauvaise adaptation au contexte), et cinq d'entre eux étaient mal gérés. L'encadré 1 en donne un exemple. Les deux projets réussis dans des PRI malgré des contextes difficiles ont bénéficié de bonnes équipes de gestion du projet.

Encadré 1

Mauvaise conception et interférence politique dans un pays à revenu intermédiaire

Le Projet de développement rural durable a été exécuté en République du Panama entre 2003 et 2012. Il ciblait des communautés minoritaires autochtones, connaissant des niveaux élevés de pauvreté mais auxquelles les pouvoirs publics n'avaient généralement pas porté une grande attention. La conception du projet était pertinente mais complexe et trop optimiste, et elle a surchargé la capacité d'exécution de l'unité de gestion du projet dans une région rurale où les institutions étatiques sont faibles. La combinaison de plusieurs facteurs: taux élevé de rotation du personnel, faible leadership, interférence politique, complexités administratives, procédures bureaucratiques, comité de pilotage peu efficace, faiblesse du système de suivi-évaluation, a eu pour résultat d'ensemble une performance plutôt insuffisante.

Conception

54. L'appendice XII contient, à propos de la conception, des observations basées sur une analyse de 54 projets (tableau XII.13). Dans 93% des cas, les projets médiocres étaient mal conçus, ce qui n'est le cas que pour 21% des bons projets. Sur l'ensemble des projets dont la conception est insuffisante, plus de la moitié ont été critiqués pour leur mauvaise adaptation au contexte (institutionnel, social, physique, etc.). La même critique a été formulée à propos de la plupart des projets conçus pour des situations d'après-conflit ou postérieures à une catastrophe naturelle, jugés trop semblables aux projets standard du FIDA.
55. D'autres critiques ont été formulées à propos des projets mal conçus: complexité excessive (42%), trop ambitieux (55%), visant une zone géographique trop étendue (27%). Le sous-groupe le plus intéressant est constitué par le petit groupe de six projets qui ont finalement réussi malgré les faiblesses de leur conception. Trois de ces projets, en outre, étaient exécutés dans des contextes difficiles. Dans cinq de ces six projets, la gestion – y compris l'appui du FIDA et des pouvoirs publics – était de bonne qualité. Dans trois cas, la qualité de l'organisme d'exécution/équipe de gestion du projet était bonne.

Gestion

56. L'appendice XII contient des observations détaillées sur la gestion (tableaux XII.14 et XII.15). Dans 90% des cas, les projets médiocres étaient mal gérés. Les bons projets étaient, à 69%, bien gérés, ce qui était le cas pour seulement 14% des projets médiocres. Autrement dit, il existe une forte corrélation entre la qualité des projets et celle de l'appui fourni par le FIDA et les pouvoirs publics. En revanche, le défaut d'un appui assez précoce du FIDA au projet (c'est-à-dire avant l'examen à mi-parcours) a été évoqué dans 24% des projets médiocres. La faiblesse des partenaires d'exécution a été citée dans 28% de ces projets.
57. La qualité de l'équipe de gestion du projet et/ou du directeur a été citée, au cours des interviews, parmi les facteurs clés dans la performance d'un projet. Cette affirmation est confirmée par l'analyse (tableau 5.3). Les bons projets ont, pour 45% d'entre eux, des directeurs de projet de qualité élevée (ce qui est le cas pour seulement 7% des projets médiocres). Inversement, 48% des projets médiocres ont des directeurs de faible qualité (ce qui est le cas pour seulement 3% des bons projets). Dans 17% des cas, les équipes de gestion des projets médiocres étaient implantées au mauvais endroit. Près de la moitié de l'ensemble des projets a connu des problèmes de personnel: lenteur du recrutement, taux de rotation élevé des directeurs de projet et/ou du personnel de gestion, manque de qualification du personnel et postes non pourvus.

Encadré 2

Bonne gestion de projet dans une situation fragile

Le Programme de relance et de développement du monde rural a été exécuté au Burundi de 1999 à 2010. Bien que le projet ait été d'une pertinence élevée vis-à-vis des besoins des ménages pauvres et vulnérables dans leur situation d'après-crise, la conception en était complexe et ne prenait pas pleinement en compte le contexte difficile du pays. L'équipe de gestion du projet – recrutée par le biais d'un appel d'offres sur le marché libre – était créative et souple, et a établi d'excellentes relations avec ses partenaires d'exécution. Un système complet de suivi-évaluation n'a toutefois été élaboré que relativement tard. Un certain nombre de retards ont eu pour effet de prolonger la période d'exécution mais, dans l'ensemble, la performance du programme a été satisfaisante malgré le contexte difficile.

C. Conclusions relatives au thème d'apprentissage

58. Cet examen des projets exceptionnels fait apparaître une forte association entre divers facteurs dans tous les types de pays. Des projets mal conçus et mal gérés dans des contextes difficiles aboutissent à des résultats exceptionnellement insuffisants. Des projets bien conçus et bien gérés dans des contextes propices se traduisent par des réussites exceptionnelles. Les quelques projets parvenus à des résultats exceptionnels dans des contextes difficiles se caractérisaient généralement par une bonne conception, une gestion de projet de haute qualité, et un bon appui de la part du FIDA et des pouvoirs publics.
59. Que les projets exceptionnellement insuffisants soient plus fréquents dans les FCS que les projets exceptionnellement réussis n'est pas surprenant. Toutefois, une mauvaise conception et une mauvaise gestion figurent parmi les caractéristiques régulièrement observées dans les projets exceptionnellement insuffisants exécutés dans des contextes difficiles. Des améliorations sont nécessaires sur ces deux plans, compte tenu de l'importance croissante des FCS, ainsi que de la coïncidence croissante de la fragilité avec la pauvreté et le statut de pays à revenu intermédiaire. Le FIDA s'est déjà engagé à parvenir à de meilleurs résultats dans ces situations²⁶.
60. Les rapports d'évaluation, les interviews avec les chargés de programme de pays et les examens annuels de la performance du portefeuille confirment que la qualité de la gestion du projet et celle des organismes d'exécution constituent des facteurs d'une énorme importance. L'impact positif de l'évolution vers la supervision directe et l'appui à l'exécution a aussi été reconnu. Un appui adéquat au démarrage du projet – plutôt qu'après l'examen à mi-parcours – est essentiel. Il n'est toutefois pas forcément très simple d'assurer une qualité élevée de la gestion du projet dans des contextes institutionnels faibles, et d'y parvenir tout en respectant les principes d'une coopération efficace en matière de développement.
61. Pour ce qui concerne la conception des projets, la situation présente aussi des défis. Une mauvaise conception des projets est une caractéristique constante dans les projets exceptionnellement insuffisants: faible adaptation au contexte, faible conception institutionnelle, extrême complexité, programme trop ambitieux et exécuté sur une zone géographique trop vaste. Néanmoins, et bien que la qualité de la conception des projets se soit améliorée grâce à l'application du processus d'amélioration de la qualité/assurance qualité, nombre des mêmes défauts sont toujours visibles dans les projets nouvellement conçus; autrement dit, de nombreuses critiques formulées à propos de la conception sont restées sans réponse. Cela peut être dû, dans certains cas, au fait que des conceptions simples ne sont ni possibles ni appropriées au contexte. Certaines préoccupations ont également été exprimées à propos de l'effet des politiques et des cibles institutionnelles sur les types de conceptions, et à propos de l'équilibre entre les ressources allouées à la conception et à l'appui à l'exécution. La direction du FIDA est bien consciente de ces problèmes, et une analyse plus approfondie sera

²⁶ Rapport de la Consultation sur la neuvième reconstitution des ressources du FIDA.

effectuée dans le cadre de la prochaine évaluation au niveau de l'institution des États fragiles et de la synthèse de l'évaluation concernant les pays à revenu intermédiaire.

IV. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

62. Le RARI a, jusqu'à cette année, rendu compte des données sur la performance provenant de toutes les évaluations réalisées par IOE au cours de l'année précédente. En réponse aux observations formulées à propos du RARI de l'an dernier, cette année voit l'introduction d'une nouvelle série de données basée uniquement sur les données provenant des VRAP et des EvPP, et la présentation des données par année d'achèvement du projet plutôt que par année d'évaluation.
63. Ce nouveau mode de présentation, considéré comme une amélioration, fait apparaître une vision de la performance légèrement différente de celle de l'an dernier. Pour la plupart des critères d'évaluation, les courbes ont été à peu près stables depuis la période 2000-2002, ou ne montrent aucune tendance certaine, dans un sens ou dans l'autre. Toutefois, l'impact sur la pauvreté rurale et la performance du FIDA en tant que partenaire se sont nettement améliorés au cours de la décennie écoulée, et une tendance à la hausse est perceptible depuis la période 2009-2011 pour un certain nombre de critères, notamment la performance du projet et l'évaluation globale du projet.
64. Si l'on en juge par les données d'évaluations indépendantes disponibles depuis 2002, la performance du FIDA en tant que partenaire a été, au cours de la période 2011-2013, la meilleure jamais réalisée. C'est un point qui mérite d'être relevé, et il est probable que ce résultat puisse être attribué en partie au Programme détaillé de changement et de réforme lancé en 2009. La pertinence des projets appuyés par le FIDA est élevée, et il convient de souligner la performance du Fonds sur les plans de la promotion de l'égalité hommes-femmes et de l'autonomisation des femmes. L'analyse comparative avec les pairs montre que la performance des opérations du FIDA est généralement à égalité avec celles menées dans le secteur de l'agriculture par la Banque mondiale, semblable à celle de la BAFD en Afrique et supérieure à celle de la BAD dans la région Asie et Pacifique.
65. Dans les données les plus récentes – celles qui concernent les projets s'achevant au cours de la période 2009-2011 – il n'y a pas beaucoup de différence entre la performance mesurée uniquement par les données VRAP/EvPP et celle mesurée par les données issues de l'ensemble des évaluations. L'efficacité et la durabilité des projets manifestent clairement des faiblesses avec les deux types de mesures, et demeurent les plus faibles parmi l'ensemble des critères d'évaluation utilisés par IOE pour évaluer les résultats des projets. Il conviendra, à l'avenir, de suivre attentivement ces deux aspects. Il existe aussi une marge d'amélioration pour deux critères: efficacité du projet et performance du gouvernement en tant que partenaire.
66. Autre conclusion: bien que la performance d'un grand nombre de projets se situe, pour la plupart des critères d'évaluation, dans la zone "satisfaisant"²⁷, la note "plutôt satisfaisant" constitue la norme et très peu de projets obtiennent la note "très satisfaisant" pour l'un quelconque des critères d'évaluation. Des améliorations pourraient se manifester dès que les effets des changements significatifs apportés au modèle opérationnel du FIDA depuis 2007 se feront sentir dans les données du RARI; il est aussi juste de rappeler que la quasi-totalité des projets évalués avaient été conçus avant les grands changements introduits dans le modèle opérationnel du FIDA.
67. Les notes attribuées dans les EPP à la pertinence, l'efficacité et la performance des COSOP, ainsi qu'aux activités hors prêts, se sont améliorées de manière générale

²⁷ Plutôt satisfaisant, satisfaisant ou très satisfaisant.

depuis la période 2006-2008. Le manque de ressources – humaines et financières – demeure le principal facteur limitant pour les activités hors prêts (gestion des savoirs, établissement de partenariats et concertation sur les politiques). Il est essentiel que le Fonds améliore la performance de ses activités hors prêts, y compris par un usage plus stratégique des dons, pour s'assurer en particulier qu'il sera en mesure de reproduire efficacement à plus grande échelle les approches innovantes réussies promues dans le cadre d'opérations financées par le FIDA. Il sera également nécessaire d'adopter, pour les programmes de pays, des objectifs plus réalistes, et d'accroître les ressources humaines et financières mises à disposition pour la formulation, la gestion et le suivi des COSOP.

68. Les évaluations de 2012 répètent, en l'accentuant, la description des problèmes soulevés dans les rapports des années précédentes. L'un des thèmes communs est celui de la nécessité et du champ possible d'une amélioration de l'efficacité institutionnelle du FIDA et de l'efficacité de ses projets. Un important travail d'évaluation de l'efficacité au niveau de l'institution a conclu à la nécessité d'une focalisation sur l'excellence – en ne se contentant pas seulement d'une note "plutôt satisfaisant" – et sur des partenariats stratégiques plus efficaces pour parvenir à réaliser des programmes dont la réussite peut être démontrée et pouvant ensuite être largement reproduits à plus grande échelle. La nécessité d'un meilleur équilibre entre la portée et l'ambition du projet ou du programme de pays et les ressources financières et humaines disponibles a également été soulignée dans un certain nombre d'autres évaluations, de même que la tension potentielle entre l'efficacité et le souhait d'atteindre les populations les plus pauvres.
69. Les évaluations ont relevé, une fois encore, les faiblesses persistantes des systèmes de S&E et l'importance plus générale de la gestion des projets. Le thème d'apprentissage de cette année a exploré les facteurs expliquant la répartition des projets exceptionnellement insuffisants (plutôt insuffisant ou pire) et exceptionnellement réussis (satisfaisant ou mieux) dans divers contextes nationaux. Une mauvaise conception et une mauvaise gestion figurent parmi les caractéristiques régulièrement observées dans les projets exceptionnellement insuffisants exécutés dans des contextes difficiles, et notamment dans les FCS. Les quelques projets parvenus à des résultats exceptionnels dans des contextes difficiles se caractérisaient généralement par une bonne conception, une gestion de projet de haute qualité, et un bon appui de la part du FIDA et des pouvoirs publics.
70. Sur la base des observations contenues dans le présent RARI, trois conclusions méritent d'être soulignées:
 - i) On constate de nettes améliorations dans certains aspects de la performance du FIDA. Il existe toutefois un certain nombre de **défis persistants**, notamment sur les plans de l'efficacité, de la durabilité, du S&E et de certains aspects de la conception, qui exigent un changement radical d'approche. Il est peu probable que le maintien du statu quo et des efforts d'amélioration par petites touches aboutissent à des changements significatifs au cours des quelques prochaines années, comme cela a été le cas au cours des quelques années précédentes.
 - ii) Des progrès considérables ont été réalisés en termes d'amélioration de la conception des projets et de leur supervision, de la gestion et des examens du portefeuille, et des bureaux de pays. Il faut maintenant consacrer autant d'attention et d'efforts à la **gestion des projets**. Ce point commence à apparaître comme un facteur déterminant, très important mais négligé, de la performance d'un projet dans tous les contextes nationaux. Il faut adopter une approche plus cohérente et plus efficace pour garantir et appuyer une gestion de projet de qualité élevée, en particulier au cours des premiers stades de l'exécution d'un projet.
 - iii) **Les situations de fragilité et/ou de conflit** constituent un important centre d'intérêt pour le FIDA, tant dans les pays à faible revenu que dans les

pays à revenu intermédiaire. La fragilité, les conflits et la pauvreté coïncident de plus en plus souvent. Par conséquent, la performance relativement moins bonne du FIDA dans de telles situations pose un important problème. La prochaine évaluation au niveau de l'institution de la performance du FIDA dans les États fragiles offrira une occasion capitale de réflexion et de changement significatifs.

71. Deux thèmes d'apprentissage avaient été proposés dans le RARI 2012: un examen de projets particulièrement réussis et particulièrement insuffisants, et une analyse plus approfondie du rôle des gouvernements emprunteurs. Compte tenu de l'ampleur de ces deux sujets, il avait été décidé de traiter du premier comme thème unique d'apprentissage en 2013, et d'aborder le second dans le RARI 2014. Le RARI de cette année a mis en lumière l'importance de la gestion – et en particulier de l'équipe de gestion du projet désignée par le gouvernement – dans la détermination de la performance du projet. Cette question constituera le point focal du thème d'apprentissage de l'an prochain.

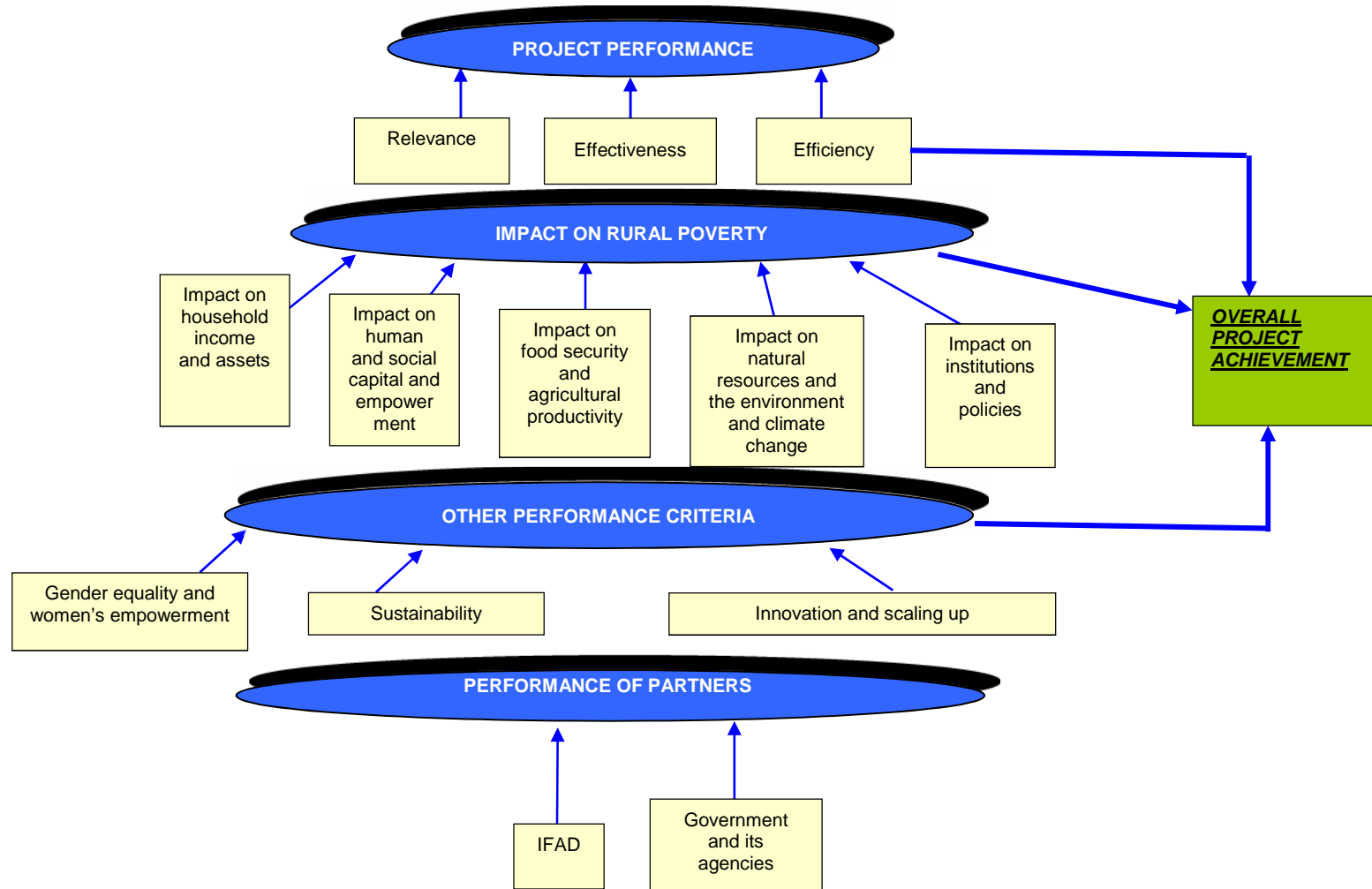
B. Recommandations

72. Le RARI 2013 formule les quatre recommandations suivantes:
- i) L'évaluation au niveau de l'institution relative aux États fragiles prévue pour 2014 devrait être élargie afin de couvrir les situations de fragilité et de conflit, tant dans les pays à faible revenu que dans les pays à revenu intermédiaire²⁸. Au point de départ de cette évaluation, IOE veillera à l'établissement d'une convergence de vues concernant la classification des pays entre FCS et PRI, sans perdre de vue le fait que ces catégories ne s'excluent pas mutuellement et que près de la moitié des FCS sont aussi des PRI.
 - ii) Il conviendrait, dans le cadre du thème d'apprentissage 2014, d'examiner le rôle des pouvoirs publics, en mettant particulièrement l'accent sur le renforcement de la performance des équipes de gestion des projets.
 - iii) IOE devrait, de concert avec la direction du FIDA, concevoir et réaliser une évaluation au niveau de l'institution portant sur la gestion des projets²⁹. Cette évaluation devrait inclure le S&E au niveau des projets.
 - iv) La direction du FIDA devrait porter une attention particulière, dans le Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement (RIDE) de l'an prochain et dans l'Examen annuel du portefeuille de projets, aux problèmes persistants recensés dans le présent RARI et dans les éditions précédentes.
73. La direction du FIDA rendra compte, dans le Rapport du Président sur la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation et sur les suites données par la direction (PRISMA), du suivi et de l'application de ces recommandations, conformément à la pratique suivie jusqu'ici.

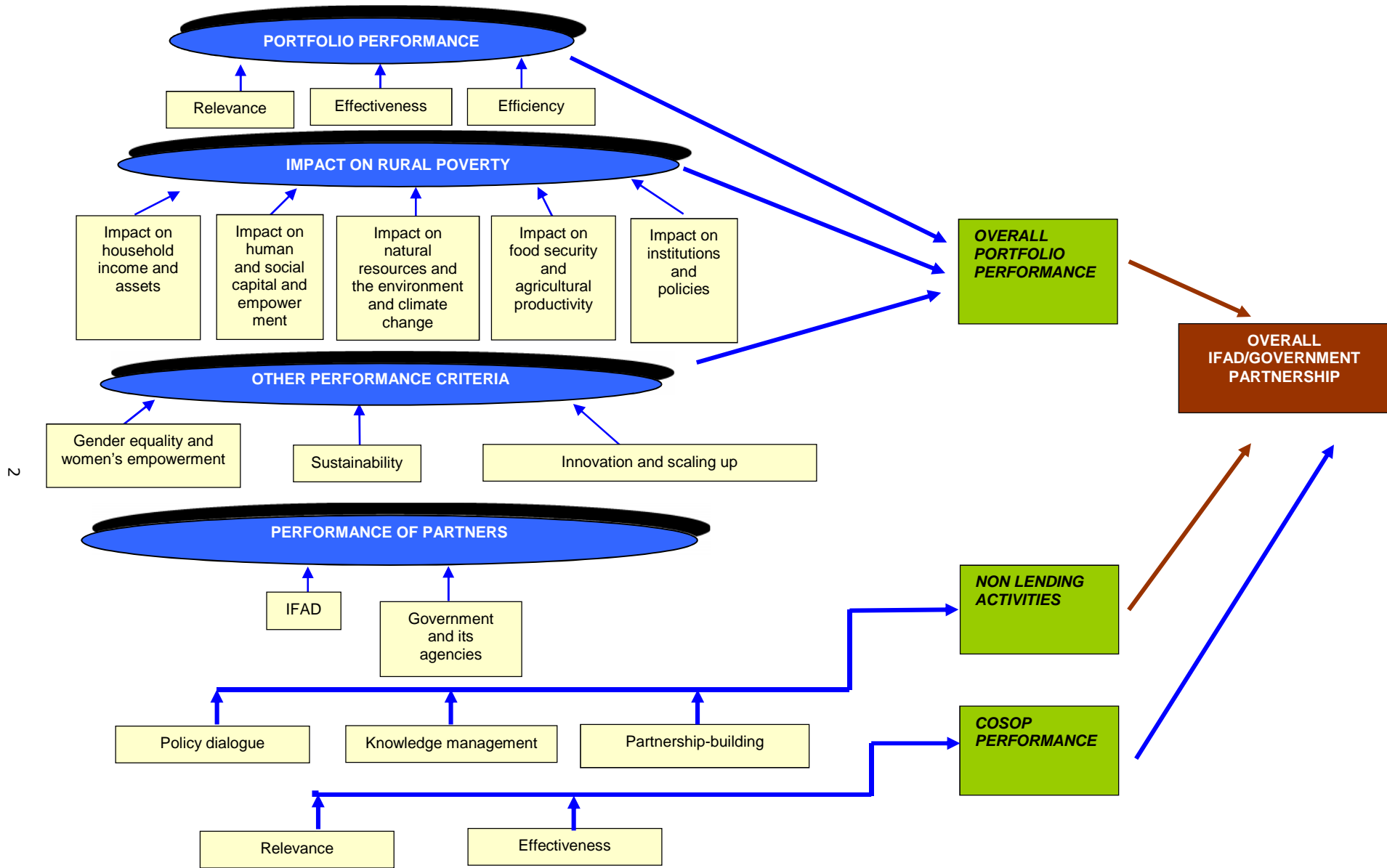
²⁸ IOE préparera, dans la première partie de 2014, un rapport distinct de synthèse de l'évaluation sur le rôle du FIDA dans les PRI.

²⁹ La direction du FIDA a moins d'influence sur les changements dans la gestion du projet que dans la conception et la supervision du projet. Cet aspect sera pris en compte dans les questions clés à examiner au cours de l'évaluation.

Project evaluation methodology



Country programme evaluation methodology



Definition of the evaluation criteria used by IOE

<i>Criteria</i>	<i>Definition^A</i>
Relevance	The extent to which the objectives of a development intervention are consistent with beneficiaries' requirements, country needs, institutional priorities and partner and donor policies. It also entails an assessment of project design in achieving its objectives.
Effectiveness	The extent to which the development intervention's objectives were achieved, or are expected to be achieved, taking into account their relative importance.
Efficiency	A measure of how economically resources/inputs (funds, expertise, time, etc.) are converted into results.
Rural poverty impact^B	
	Impact is defined as the changes that have occurred or are expected to occur in the lives of the rural poor (whether positive or negative, direct or indirect, intended or unintended) as a result of development interventions.
<ul style="list-style-type: none"> • Household income and assets 	Household income provides a means of assessing the flow of economic benefits accruing to an individual or group, whereas assets relate to a stock of accumulated items of economic value.
<ul style="list-style-type: none"> • Human and social capital and empowerment 	Human and social capital and empowerment include an assessment of the changes that have occurred in the empowerment of individuals, the quality of grassroots organizations and institutions, and the poor's individual and collective capacity.
<ul style="list-style-type: none"> • Food security and agricultural productivity 	Changes in food security relate to availability, access to food and stability of access, whereas changes in agricultural productivity are measured in terms of yields.
<ul style="list-style-type: none"> • Natural resources, the environment and climate change 	The focus on natural resources and the environment involves assessing the extent to which a project contributes to changes in the protection, rehabilitation or depletion of natural resources and the environment as well as in mitigating the negative impact of climate change or promoting adaptation measures.
<ul style="list-style-type: none"> • Institutions and policies 	The criterion relating to institutions and policies is designed to assess changes in the quality and performance of institutions, policies and the regulatory framework that influence the lives of the poor.
Other performance criteria	
<ul style="list-style-type: none"> • Sustainability 	The likely continuation of net benefits from a development intervention beyond the phase of external funding support. It also includes an assessment of the likelihood that actual and anticipated results will be resilient to risks beyond the project's life.
<ul style="list-style-type: none"> • Innovation and scaling up 	The extent to which IFAD development interventions have: (i) introduced innovative approaches to rural poverty reduction; and (ii) the extent to which these interventions have been (or are likely to be) replicated and scaled up by government authorities, donor organizations, the private sector and others agencies.
<ul style="list-style-type: none"> • Gender equality and women's empowerment 	The criterion assesses the efforts made to promote gender equality and women's empowerment in the design, implementation, supervision and implementation support, and evaluation of IFAD-assisted projects.
Overall project achievement	This provides an overarching assessment of the project, drawing upon the analysis made under the various evaluation criteria cited above.
Performance of partners	
<ul style="list-style-type: none"> • IFAD • Government 	This criterion assesses the contribution of partners to project design, execution, monitoring and reporting, supervision and implementation support, and evaluation. It also assesses the performance of individual partners against their expected role and responsibilities in the project life cycle.

^A These definitions have been taken from the OrganISMAization for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management* and from the IFAD Evaluation Manual (2009).

^B The IFAD Evaluation Manual also deals with the "lack of intervention", that is, no specific intervention may have been foreseen or intended with respect to one or more of the five impact domains. In spite of this, if positive or negative changes are detected and can be attributed in whole or in part to the project, a rating should be assigned to the particular impact domain. On the other hand, if no changes are detected and no intervention was foreseen or intended, then no rating (or the mention "not applicable") is assigned.

Evaluations included in 2013 ARRI

Type	Country/ Region	Title	Executive Board approval date	Project completion date	IFAD loan ^a (US\$ million)	Total project costs ^a (US\$ million)
Corporate level evaluations	All	IFAD's institutional efficiency and efficiency of IFAD-funded operations				
		Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples' Development Project	December 1997	June 2004	15.0	50.0
	Ecuador ^b	Development of the Central Corridor Project	December 2004	September 2013	14.8	24.3
		Income Generating Project for Marginal Farmers and Landless Phase III	December 1997	December 2006	24.9	118.9
		Post Crisis Programme for Participatory Integrated Development in Rainfed Areas	May 2000	March 2009	23.5	27.4
		Rural Empowerment and Agricultural Development Programme in Central Sulawesi	December 2004	December 2014	21.6	28.3
	Indonesia ^b	National Programme for Community Empowerment in Rural Areas Project	September 2008	March 2016	68.5	68.5
Country programme Evaluations		Sahelian Areas Development Fund Programme	December 1998	July 2013	21.9	45.9
		Northern Regions Investment and Rural Development Programme	April 2005	June 2013	15.4	34.6
	Mali ^b	Kidal Integrated Rural Development Programme	December 2006	September 2014	11.3	22.8
		Upper Mandrare Basin Development Project – Phase II	December 2000	September 2008	12.6	23.1
		Rural Income Promotion Programme	December 2003	December 2013	14.5	28.2
		Project to Support Development in the Menabe and Melaky Regions	April 2006	December 2014	18.7	28.6
	Madagascar ^b	Support Programme for Rural Microenterprise Poles and Regional Economies	December 2007	June 2015	29.0	46.4
		Poverty Alleviation Project in Western Terai	September 1997	June 2005	8.9	9.7
		Western Uplands Poverty Alleviation Project	December 2001	June 2016	20.3	32.6
		Leasehold Forestry and Livestock Programme	December 2004	September 2014	14.7	16.0
	Nepal ^b	Poverty Alleviation Fund Project-II	December 2007	June 2014	14.0	124.0
Project Performance	Azerbaijan	North East Rural Development Project	September 2004	September 2011	12.6	25.1

Type	Country/ Region	Title	Executive Board approval date	Project completion date	IFAD loan ^a (US\$ million)	Total project costs ^a (US\$ million)
Assessment						
	Bolivia	Management of Natural Resources in the Chaco and High Valley Regions Project	September 2000	November 2010	12.0	15.0
	Cambodia	Rural Poverty Reduction Project (Prey Veng and Svay Rieng)	December 2003	June 2011	15.5	19.6
	China	Rural Finance Sector Programme	April 2004	March 2010	14.7	21.3
	India	National Microfinance Support Programme	May 2000	June 2009	22.0	134.0
	Mongolia	Rural Poverty Reduction Programme	September 2002	March 2011	14.8	19.1
	Benin	Participatory Artisanal Fisheries Development Support Programme	December 2001	June 2011	10.0	26.0
	Chad	Batha Rural Development Project	April 2005	July 2010	13.2	15.1
	Congo	Rural Development Project in the Plateaux, Cuvette and Western Cuvette Departments	April 2004	December 2011	11.9	15.2
	Cote d'Ivoire	Small Horticultural Producer Support	May 2000	December 2011	11.2	14.0
	El Salvador	Reconstruction and Rural Modernization Programme	December 2001	December 2011	20.0	30.5
	Guatemala	Rural Development Programme for Las Verpases	December 1999	September 2011	15.0	26.0
	Kenya	Central Kenya Dry Area Smallholder and Community Services Development Project	December 2000	December 2010	10.9	18.1
	Mexico	Strengthening Project for the National Micro-watershed Programme	December 2003	December 2010	15.0	28.0
	Mozambique	Sofala Bank Artisanal Fisheries Project	September 2001	March 2011	18.0	30.6
	Pakistan	Southern Federally Administered Tribal Areas Development Project	December 2000	March 2011	17.2	21.9
	Panama	Sustainable Rural Development Project	December 2001	September 2011	13.2	21.2
	Sri Lanka	Post-Tsunami Livelihoods Support and Partnership Programme	April 2005	March 2010	4.7	4.7
	All	IFAD's Engagement with Cooperatives				
	All	Results-based COSOP				
Total					601.5	1214.7

^a The IFAD loan and the costs indicated for the two country programme evaluations (CPEs) relate to the total loan amount and overall costs only of those projects evaluated and rated in the framework of the corresponding CPE. That is, the figures are not indicative of IFAD's total loans to the country nor are they representative of the total costs of all projects financed by the Fund in that country.

^b The projects listed in the next column were individually assessed as part of the Jordan and Uganda CPEs respectively. They do not constitute a comprehensive list of projects funded by IFAD in the two countries.

Objectives of country programmes and individual projects evaluated

Objectives of country strategies

The main objectives of the five country strategies are summarized below:

- (i) Ecuador. The 2004 COSOP stated that the main thrusts would include all of the opportunities identified by the LAC division with particular reference to building social, natural and financial capital. The opportunities identified by the LAC division for IFAD's interventions in the region include:
 - a. Supporting ethnic native communities and ethnic minorities;
 - b. Eliminating inequalities between the sexes in rural areas;
 - c. Protecting and strengthening social capital;
 - d. Developing technologies suitable for small farmers and entrepreneurs;
 - e. Providing innovative rural financial services;
 - f. Developing microenterprises and expanding the rural labour market; and
 - g. Providing access to land and property rights
- (ii) Indonesia. The 2008 COSOP identified three strategic objectives as follows:
 - a. Strategic objective 1: Increase the access of rural poor people to productive assets, appropriate technology and production support services to boost on- and off-farm productivity;
 - b. Strategic objective 2: Enhance the access of rural poor people to infrastructure, input and output markets, and financial services; and
 - c. Strategic objective 3: Build the capacity of rural poor people to engage in local policy and programming processes.
- (iii) Mali. The 2007 COSOP was organized around three strategic objectives:
 - a. Strategic objective 1: Increase and diversify agricultural production in order to improve household food security and goods accumulation;
 - b. Strategic objective 2: Improve the quality of, and household access to, basic social services; and
 - c. Strategic objective 3: Develop and strengthen the capacities of farmers' organizations to deliver technical and economic services to producers, and enhance their participation in local development processes.
- (iv) Madagascar. The 2006 COSOP identified three strategic objectives as follows:
 - a. Strategic objective 1: Improved risk management and reduced vulnerability through enhanced access of the rural poor to services and assets;

- b. Strategic objective 2: High incomes for the rural poor through diversification of farming activities and promotion of rural entrepreneurship; and
 - c. Strategic objective 3: Increased engagement of small-scale producers and their organizations in economic and policy development through professionalization.
- (v) Nepal. The 2006 COSOP identified three strategic objectives as follows:
- a. Strategic objective 1: Increased assets to economic opportunities;
 - b. Strategic objective 2: Community infrastructure and services improved; and
 - c. Strategic objective 3: Gender, ethnic and caste-related disparities reduced.

Objectives of projects and programmes

<i>Country and project/programme names</i>	<i>Objectives</i>
Benin Participatory Artisanal Fisheries Development Support Programme	The programme's overall development goal is to help alleviate the poverty of the poorest fisher folk families living from fishing, fish processing and fish selling, with special emphasis on assisting the women who play an important role in shore-based activities. This goal will be pursued by laying the ground for environmentally-sound use of fisheries resources on which the poorest people of the country depend. This objective is in line with the highest priorities of the Government and has high operational priority for both IFAD and the donor community, with which the programme will establish close collaboration. The programme's specific objectives are to: restore and/or promote the sustainable enhancement of fishing operations based on the country's inland water bodies; strengthen the capacity of the fisherfolk communities to manage their natural and fisheries resources sustainably; and assist the fisherfolk households to diversify their livelihood strategies with a view to reducing fishing pressures to sustainable levels.
Chad Batha Rural Development Project	The general objective of the project is to improve in a sustainable manner the incomes and food security of rural poor households in the Batha region. Its specific objectives are to: (i) strengthen the capacities (technical, managerial and financial) of rural populations (individuals, groups and communities) for self-development; (ii) promote economic investment, and farm and non-farm income-generating activities; and (iii) facilitate the access of the rural poor to financial services.
Congo Rural Development Project in the Plateaux, Cuvette and Western Cuvette Departments	The objective of the project is to increase, in a sustainable manner, the incomes and food security of the target population, as well as to improve living conditions. The specific objectives of the project are: (a) to facilitate the access to markets and production zones; (b) to strengthen the capacities of grass-roots organizations and that of economic interest groups; (c) intensify and diversify agricultural and fishery production; and (d) facilitate the access of smallholders to financial services.
Côte d'Ivoire Small Horticultural Producer Support	The goal of the project is to enhance smallholder incomes, food security and agricultural productivity, particularly among poor women and youth. The project's purpose is to enhance the institutional, organizational and technical capacities of farmers' groups, the private sector, NGOs and public agencies to develop small and micro-irrigation in selected regions of Côte d'Ivoire. This will be achieved by providing technical and organizational assistance to farmers' groups to solicit and oversee irrigation and related technical services from service providers; enhancing the capacity of farmers and service providers to construct, operate, and maintain low-cost microschemes efficiently and sustainably; and establishing a horticultural development fund to encourage competitive procurement of these services by farmers' associations.
El Salvador Reconstruction and Rural Modernization Programme	The overall programme goal is to improve the economic and social conditions of rural families in the western and central departments of El Salvador. The programme's general objective is to achieve, in a sustainable and gender-equitable manner, the effective economic integration of the target population in the regional and national economic context, by improving their access to business opportunities, to technical and financial resources, and to local and national labour markets. Specific objectives include: (i) strengthening market linkages and income opportunities of the target population, by improving on-farm and microenterprise

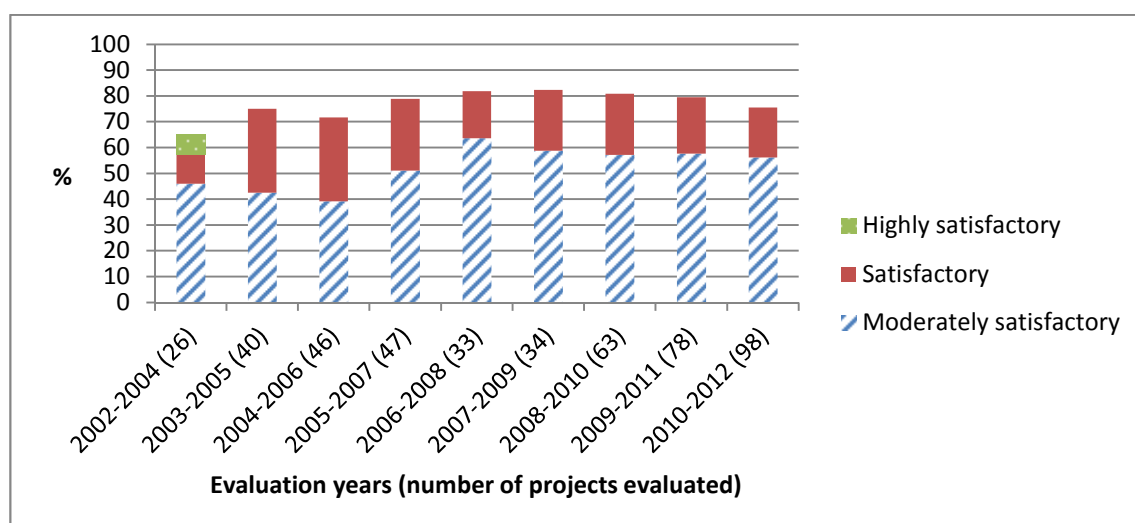
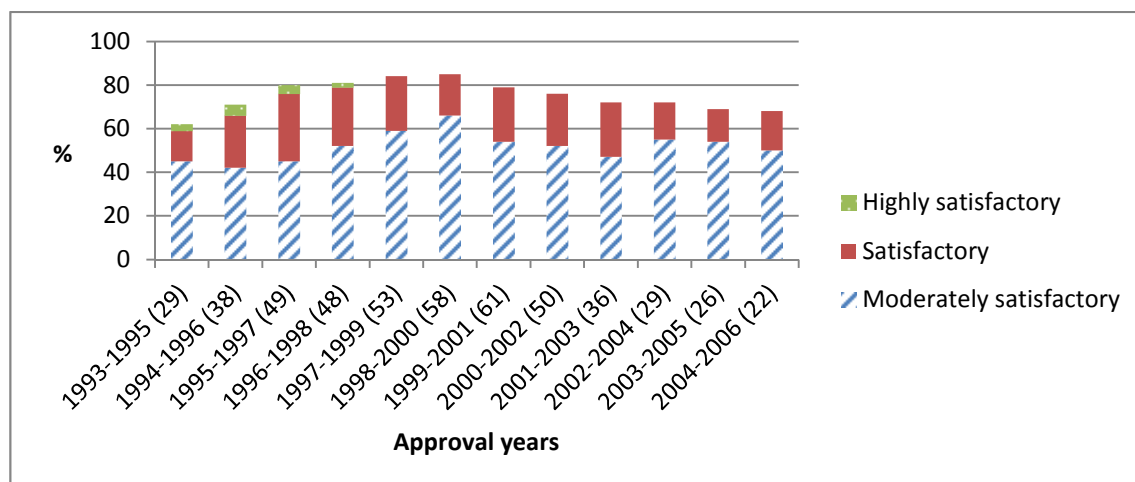
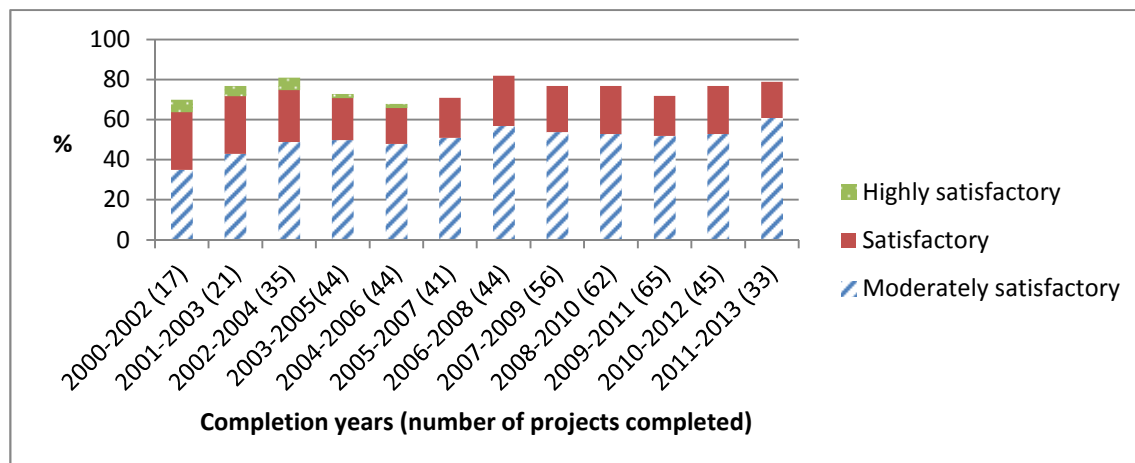
<i>Country and project/programme names</i>	<i>Objectives</i>
	productivity; (ii) improving young rural inhabitants' labour skills into the rural/urban labour markets; (iii) strengthening human and social capital, consolidating economically oriented farmers' and microentrepreneurs' organizations; (iv) promoting a gender-balanced approach by ensuring that rural women have equal opportunities and participate fully in all programme activities; and (v) strengthening and improving the Government's institutional framework for poverty alleviation and agricultural and rural development.
Guatemala Rural Development Programme for Las Verpases	The general objective of the programme is to reduce rural poverty among peasants who live in a very fragile natural resource environment in the poorest municipalities of the Las Verpases Department. The specific objectives of the programme will be to: (a) increase peasant incomes through the promotion and support of agricultural and non-agricultural income-generating activities; (b) promote and consolidate peasants' organizations in order to strengthen local institutions; (c) improve access by the rural population to rural financial services; (d) introduce and implement a gender-sensitive approach to all programme activities; (e) improve and preserve the natural resource base for future generations by implementing sustainable natural resource conservation practices; and (f) foster the integration of rural communities into the mainstream of the national economy.
Kenya Central Kenya Dry Area Smallholder and Community Services Development Project	The project's main objectives are: (i) to provide basic primary health care and domestic water supply for the most disadvantaged communities; (ii) to improve household food security by providing agricultural infrastructure, including micro-irrigation and services adapted to the requirements of subsistence farm households; and (iii) to promote and support small-scale income and employment generating activities for the poor through technical assistance and training, with financing, from a broad-based poverty-alleviation initiatives (PAI) grant funding facility in line with the Government's policies for poverty alleviation.
Mexico Strengthening Project for the National Micro-Watershed Programme	The overall project goal is a significant reduction in poverty, marginalization and discrimination among the poorest indigenous and non-indigenous groups in rural communities located in micro-watersheds in the eight selected states. This will be achieved through the socio-economic development of micro-watershed areas in a comprehensive, economically and environmentally sustainable manner. Specific objectives include: (i) strengthening human and social resources in poor rural communities; (ii) improvements in soil, water and vegetation conservation and management using the territorial definition of the micro-watershed as the basic intervention unit; (iii) increased income levels for beneficiaries' families through improvements in the production and marketing of forestry, crop, livestock and microenterprise products, achieved in an economically and environmentally sustainable way; and (iv) strengthening of NMWP capacity for participatory planning and implementation of local development and natural resource conservation actions, and increasing municipal, state and federal institutional coordination capacity.
Mozambique Sofala Bank Artisanal Fisheries Project	The project's development goal is to attain a sustained improvement in the social and economic conditions of artisanal fishing communities in the project area. To achieve this, the project will (a) empower and create capacity in fishing communities to take increased responsibility for local development initiatives, including implementing social infrastructure and service activities, and sustainably managing marine resources; (b) improve the access of artisanal fishers to the fish resources of the Sofala Bank, and promote their sustainable and commercially viable use; (c) improve the linkages of artisanal fishing communities to input and output markets; (d) increase the availability of savings facilities and small loans to artisanal fishers, increase business opportunities for traders with linkages to fishing centres, and improve services to fishers through access to finance by small-scale enterprises in the project area; and (e) improve the enabling environment for promoting and supporting artisanal fisheries development.
Pakistan Southern Federally Administered Tribal Areas Development Project	The main objectives of the project will be to: (i) improve the living conditions of the rural poor (between 35 600 and 45 800 extended families), especially women; (ii) boost agricultural production and the incomes of populations living in poverty; (iii) establish and strengthen community organizations as the institutions through which technical and social services can be provided to IFAD's target group on a sustainable basis; (iv) improve the status of women by targeting them for special attention in a culturally acceptable manner, including the provision of training and support for income-generating activities; (v) improve the resource base through rehabilitation and extension of irrigated areas and social forestry; and (vi) improve access to/from rural communities, and hence marketing, through improvement of feeder roads.
Panama Sustainable Rural Development Project for the Ngobe-Buglé Territory and Adjoining Districts	The overall project goal is the sustainable improvement of the economic and social conditions of Ngöbe Buglé communities and poor small farmers in the western provinces of Panama. The project's general objective is to improve the economic and social integration of project beneficiaries and their access to local, regional and national productive and marketing opportunities in agriculture and microenterprise, as well as to local/national labour markets.
Sri Lanka Post-Tsunami Livelihoods	The programme goal is to restore the assets of women and men directly or indirectly affected by the tsunami and to re-establish the foundation of their previous economic activities while helping them diversify into new, profitable income-generating activities. The immediate

<i>Country and project/programme names</i>	<i>Objectives</i>
Support and Partnership Programme	objectives of the activities are that (a) tsunami-affected families are provided with essential social and economic infrastructure, particularly housing; (b) tsunami-affected communities are strengthened and are sustainably managing coastal resources; and (c) women's participation in social and economic activities increases.
Azerbaijan North East Rural Development Project	The overall goal of the project is improved livelihoods for households that depend upon irrigated agriculture in the project area through increased food security and enhanced income generating opportunities. The objectives of the project are to: (i) support WUAs in operating and gradually rehabilitating on-farm irrigation and drainage systems on behalf of their members in ways that are financially viable, equitable and sustainable; (ii) assist small farmers of the area in sustainably increasing food production and incomes from irrigated crop production and associated livestock enterprises through better technology, appropriate farm investments, and enhanced marketing and processing opportunities; (iii) induce microfinance agencies to operate sustainable, gender-sensitive financial services for small-scale farmers and other micro-entrepreneurs; and (iv) provide effective project management and coordination mechanisms.
Bolivia Management of Natural Resources in the Chaco and High Valley Regions Project	The project's purpose is to reduce rural poverty and desertification, thereby allowing beneficiary groups to significantly improve their economic standing. Achievement of this objective will be reached when the asset value of landholdings in the project area increases by 120% and family incomes increase by 33%. Expected results from the project include improved natural resources and enhanced capacity of small farmers to manage them rationally and in a sustainable manner; and access to rural non-financial services. The project will support farmers' organizations willing to participate in rehabilitating their natural resources by strengthening their organizational capabilities and by mobilizing them through systematic training programmes, as well as through competitions between and within communities. Improving natural resource management, providing rural services to increase the asset value of those resources as well as production and productivity, will contribute to the improvement of the living conditions of poor rural men and women, including the indigenous groups in the project area.
Cambodia Rural Poverty Reduction Project (Prey Veng and Svay Rieng)	The strategic goal of the project is to reduce poverty among 120 600 households through the active participation of the poor in the achievement of improved livelihoods, strengthened capacity, sustainable farming systems and natural resource management, new or rehabilitated infrastructure, and greater access to technology, services and markets so as to enhance economic and social development. The project objectives are to enable: (a) poor households to increase food production and incomes through intensified and diversified crop and livestock production and other initiatives and to manage natural resources in a sustainable manner; (b) the rural poor to improve their capacity to plan and manage their own social and economic development, including rural infrastructure development; and (c) public and other service providers to support the rural poor in a participatory and gender-sensitive manner so that they can plan and carry out development programmes responsive to the priorities of the rural poor.
China Rural Finance Sector Programme	The overall aim of the programme is to ensure that rural financial services contribute effectively and sustainably to reducing poverty. Its specific objectives are to ensure that: (i) rural households, including poor households, have better access to financial services and effectively make use of them to improve their living standards; (ii) RCC policy reforms have been successfully tested in the programme area and are being implemented in IFAD-financed interventions elsewhere; (iii) improved institutional and operational management capacity in programme RCCs is applied on a larger scale and contributes to improving cost-effectiveness and profitability; and (iv) modalities to resolve the problem of non-performing loans have been tested and applied on a wider scale.
India National Microfinance Support Programme	The overall goal of the programme is to expand the horizontal and vertical outreach of MFIs and programmes, and to mainstream them in terms of their access to resources available in the financial sector so as to enhance the access of the poor to microfinance services. The purpose of the programme is: (i) to contribute to the development of a more formal, extensive and effective microfinance sector on a national scale that serves poor women and men; and (ii) to assist in the evolution of an appropriate enabling environment for the development of sustainable MFIs.
Mongolia Rural Poverty Reduction Programme	The long-term goal of the project is to achieve sustainable and equitable poverty eradication for about 80 000 vulnerable rural households living in an environment with increasingly degraded natural resources. The overall objective is to increase sustainably the productive capacity of herders, cultivators and the general public, and to offer increased access to economic and social resources, including education, health and social services.

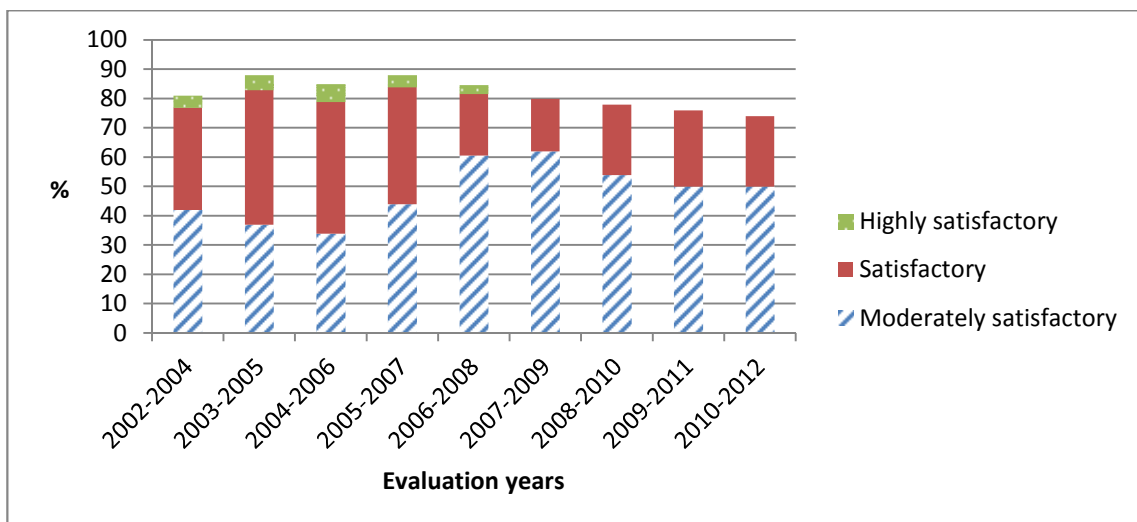
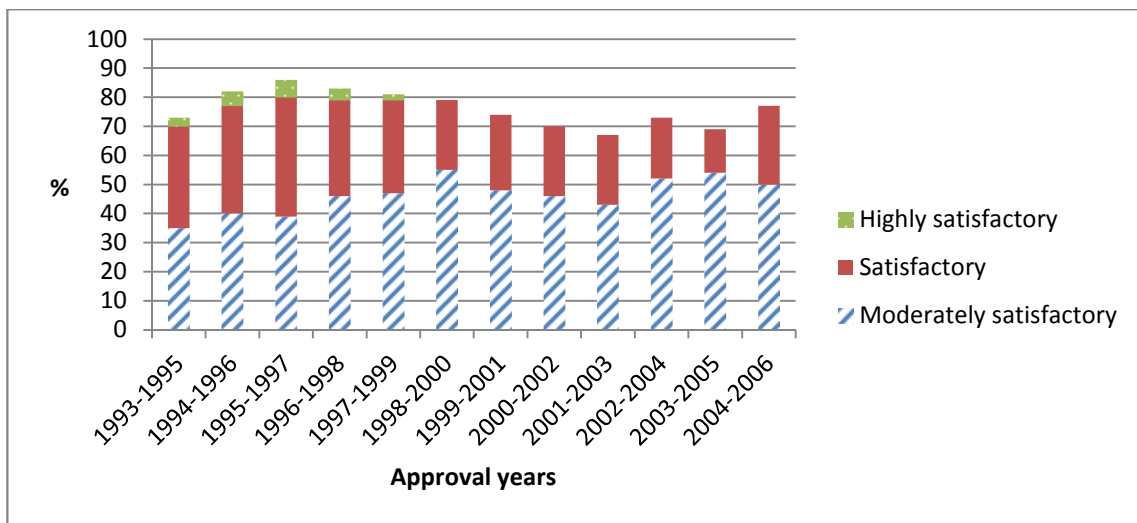
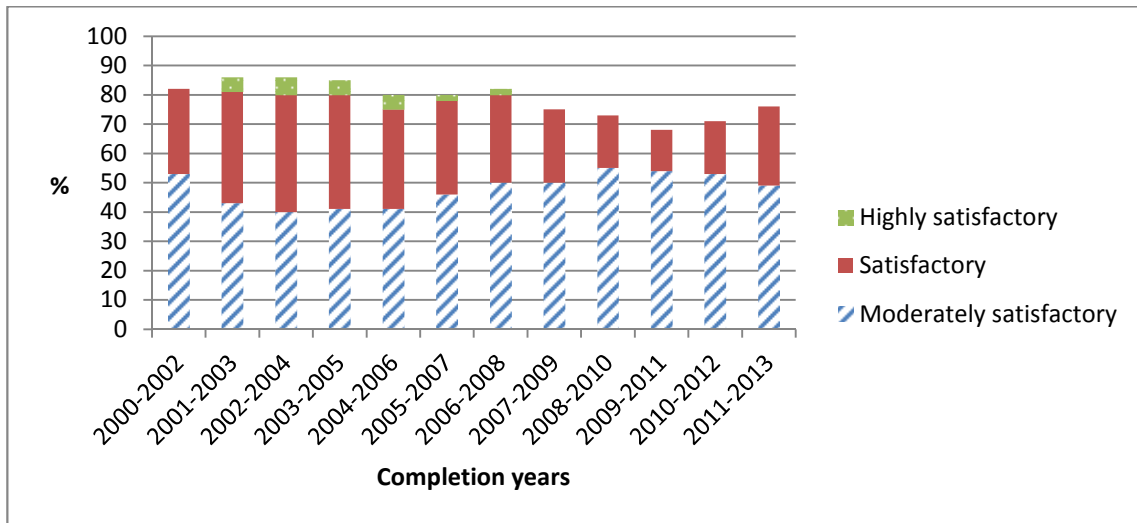
Project performance 2002-2012

PROJECT PERFORMANCE 2002-2012 (all evaluation data)

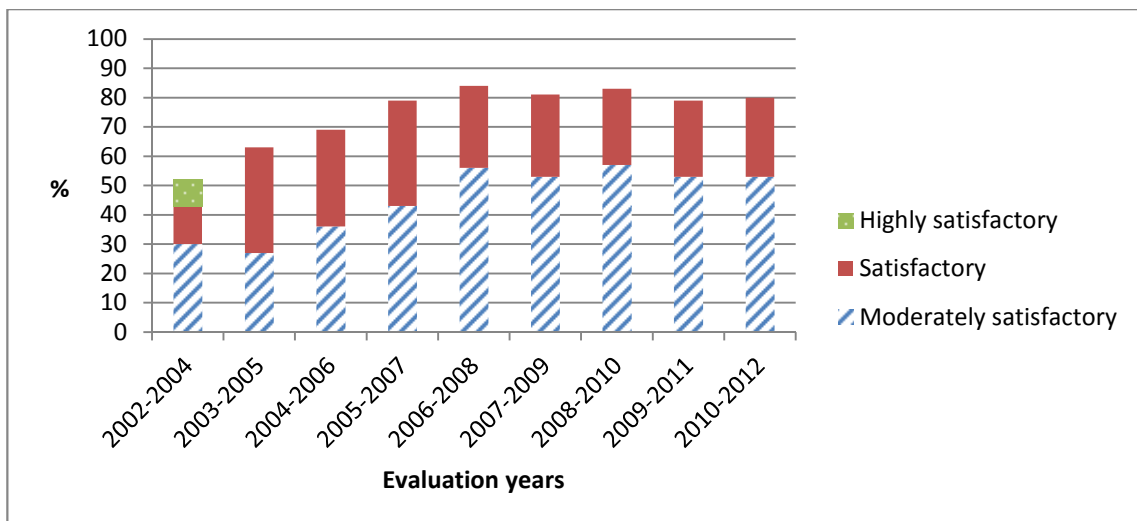
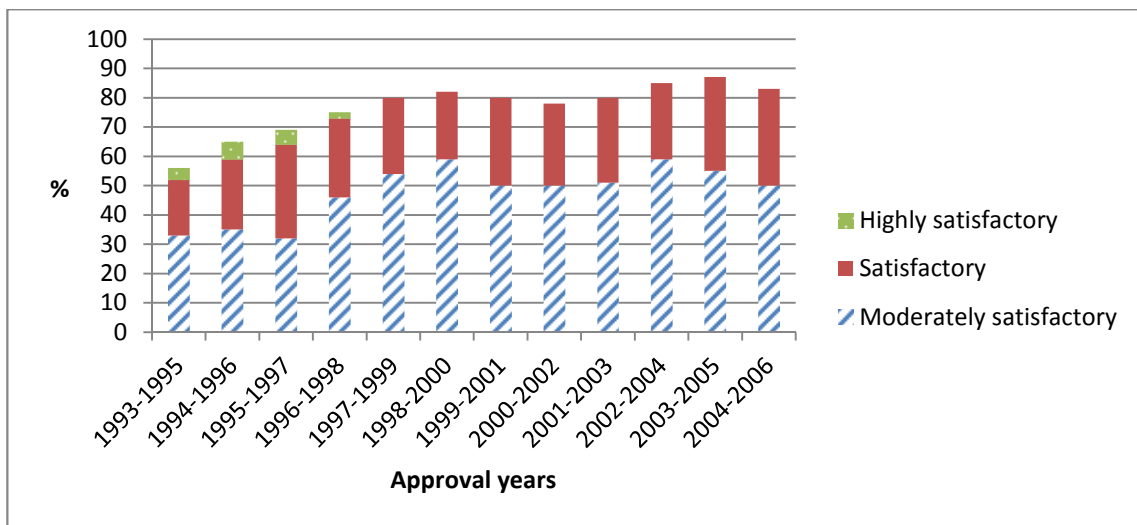
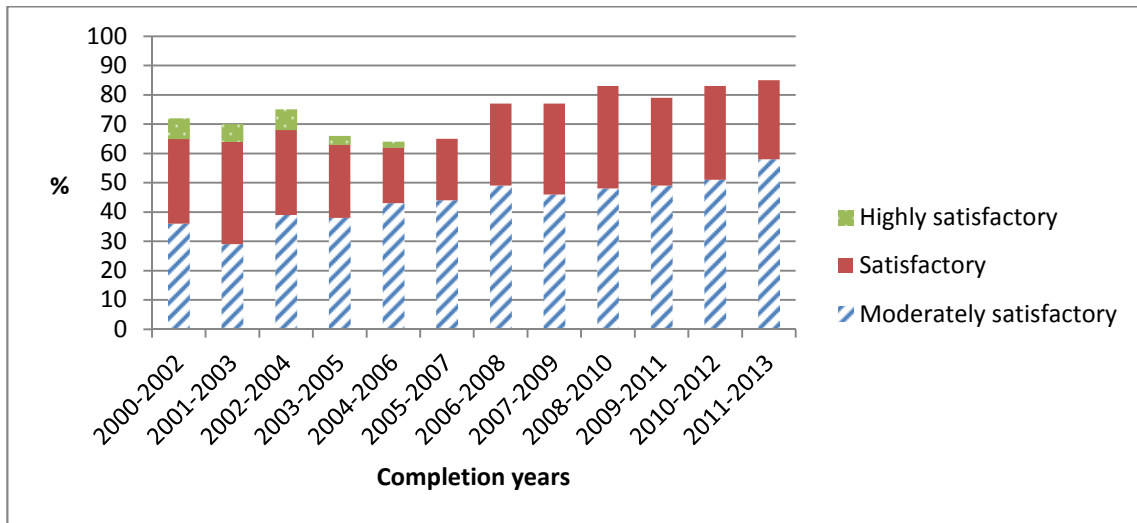
Overall project achievement



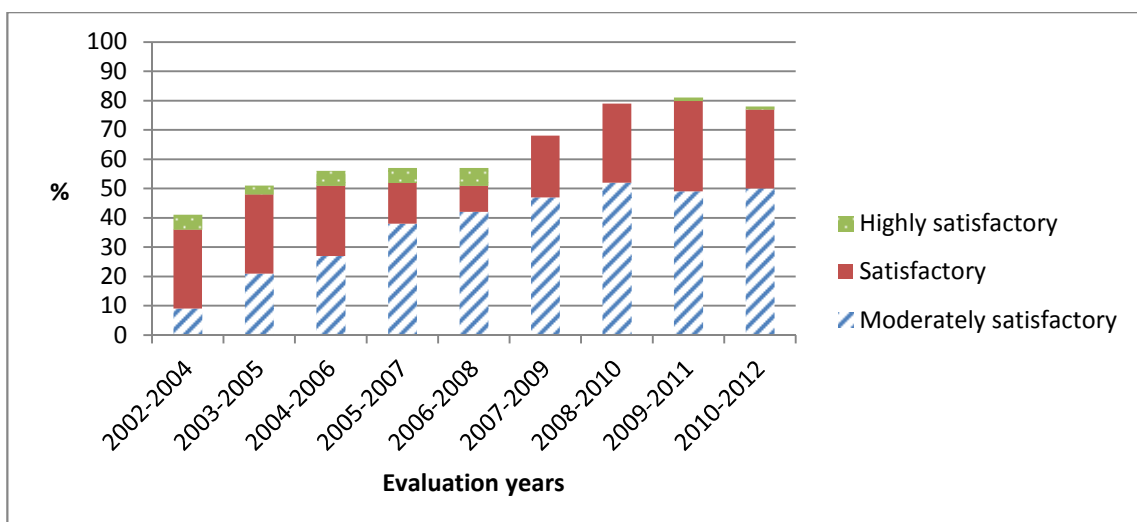
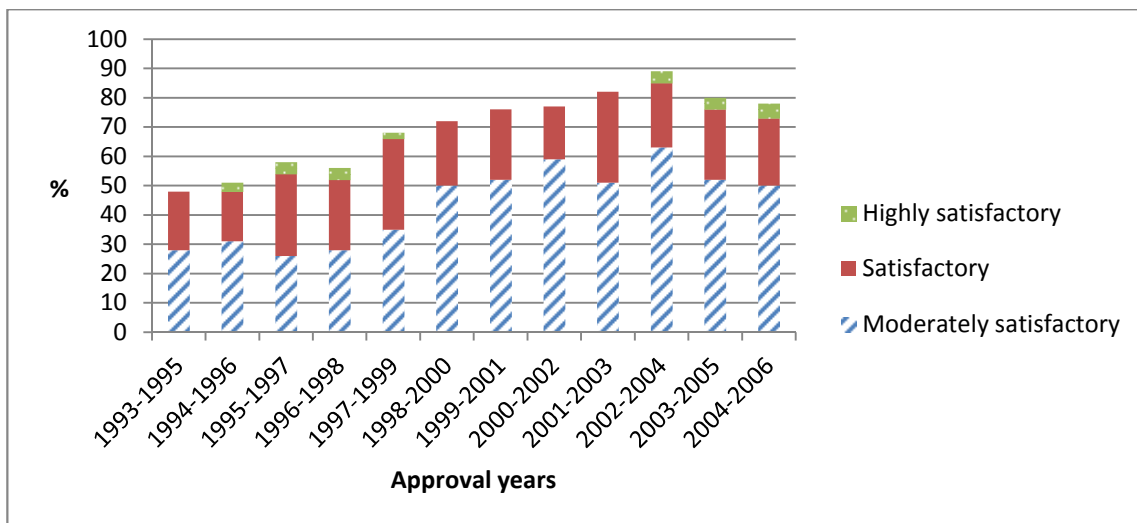
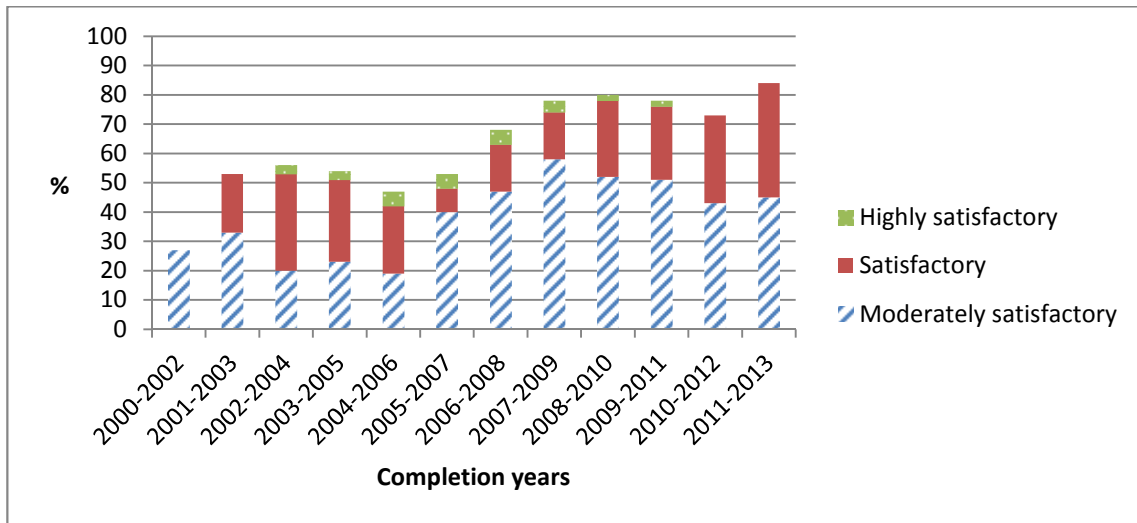
Project performance



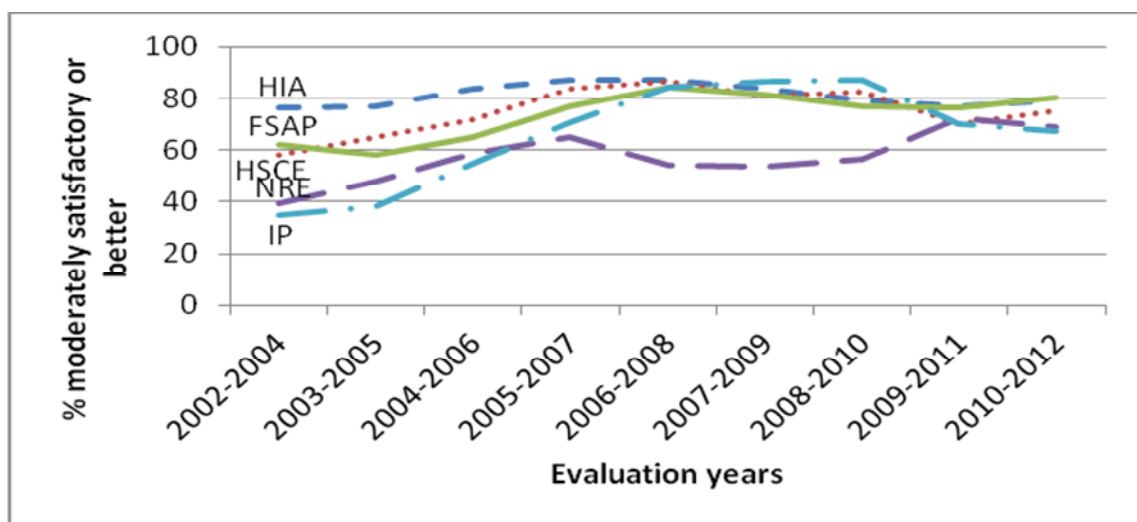
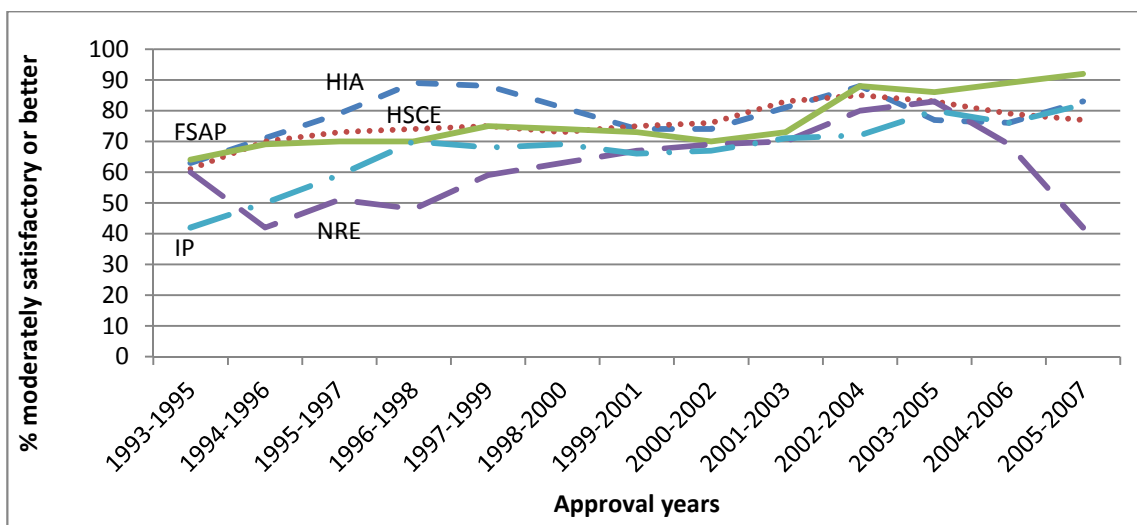
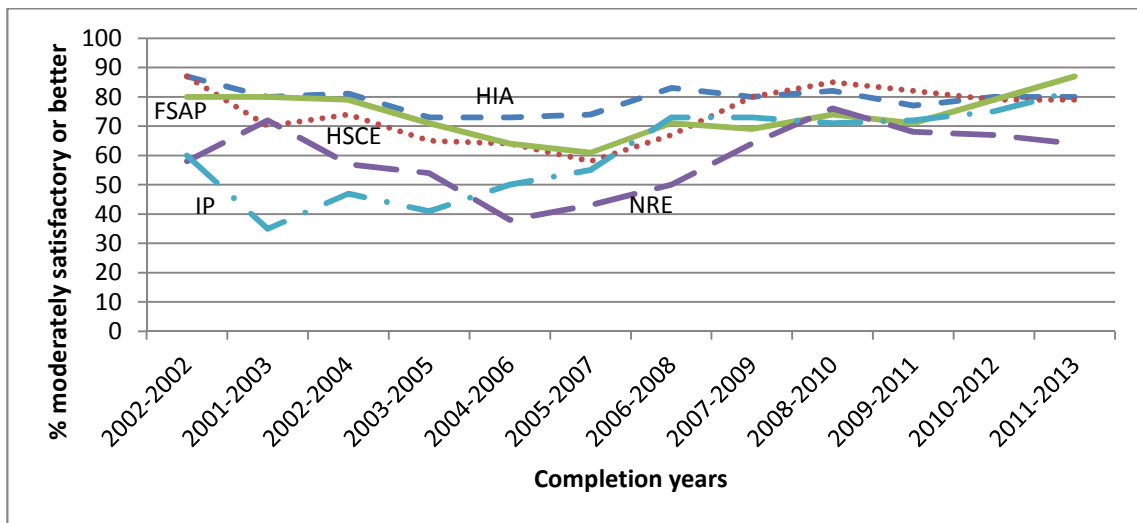
Rural poverty impact



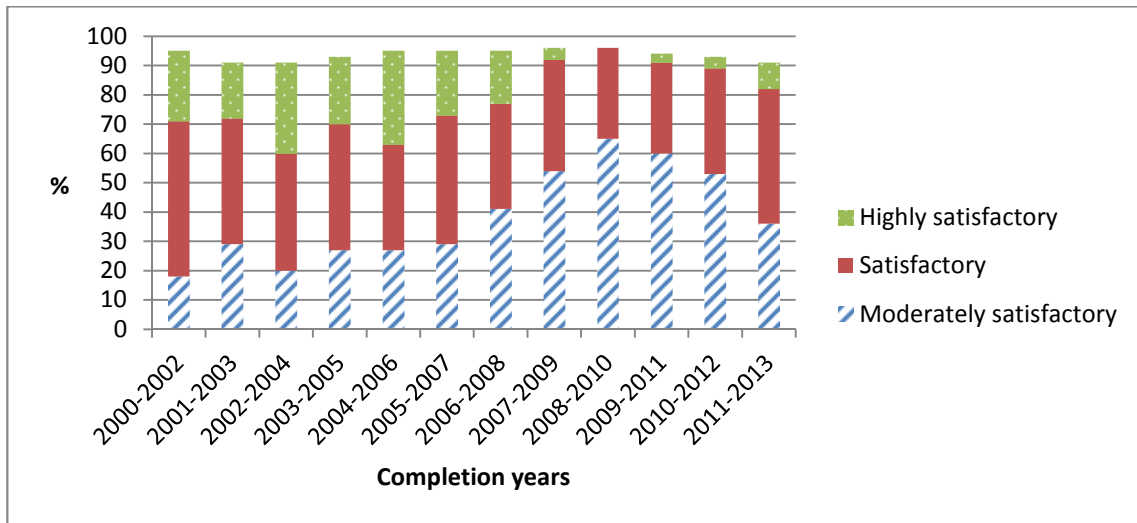
IFAD performance as a partner



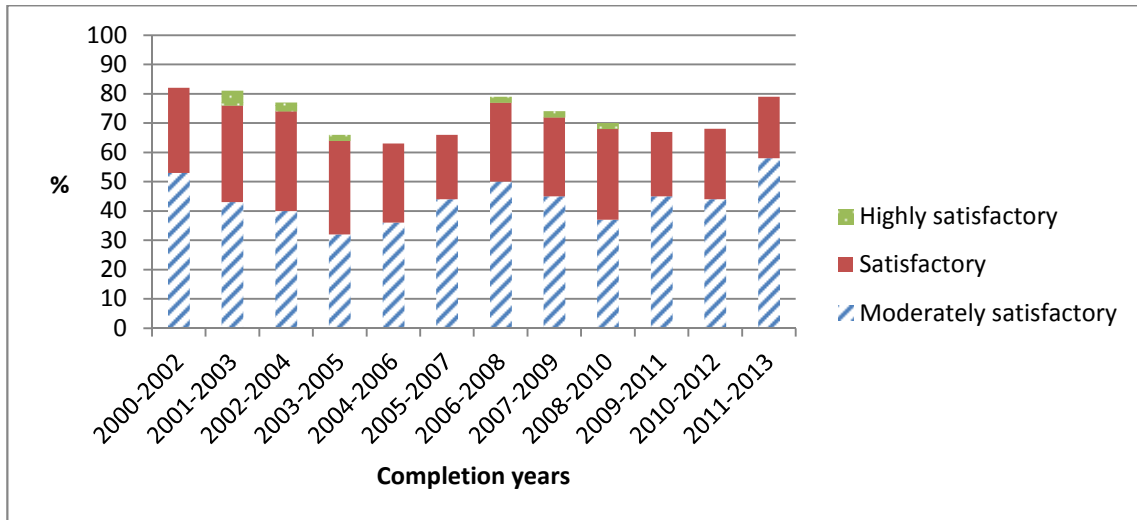
Rural poverty impact domains



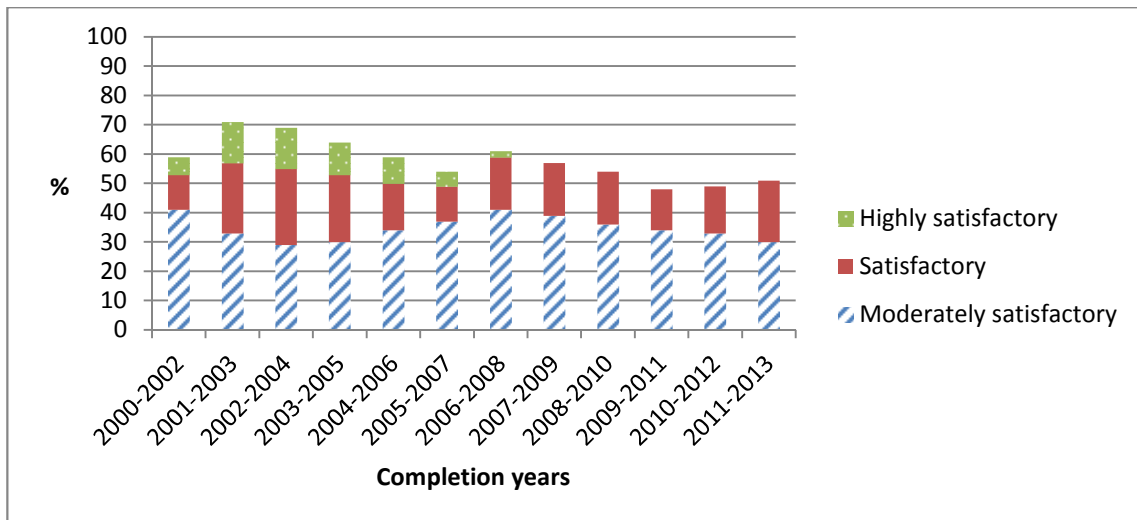
Relevance



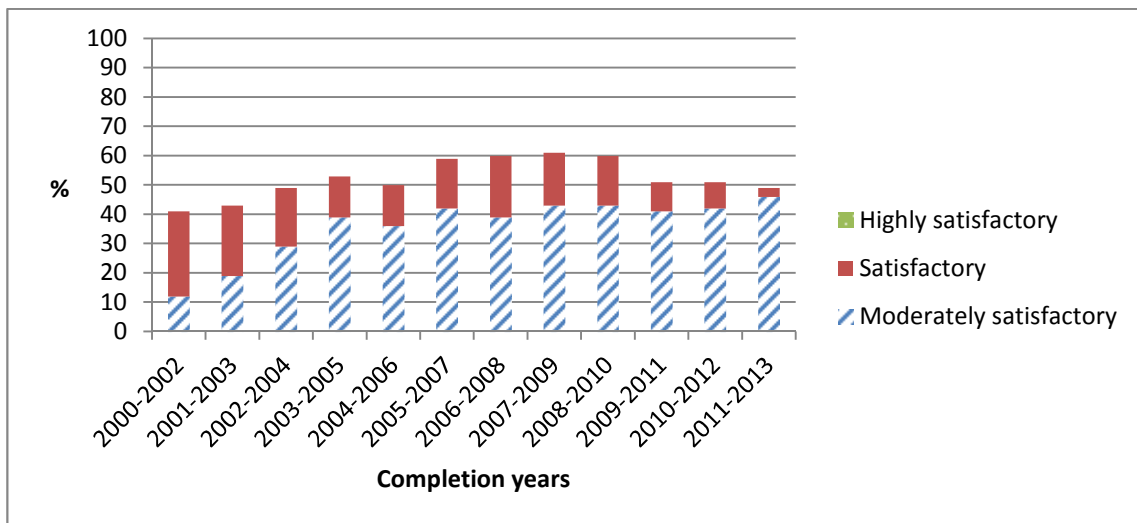
Effectiveness



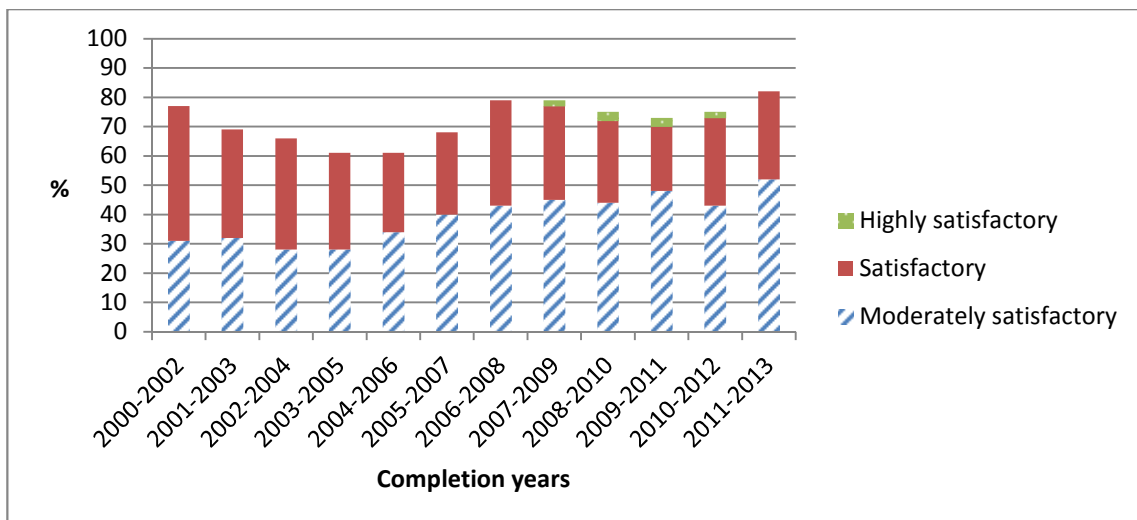
Efficiency



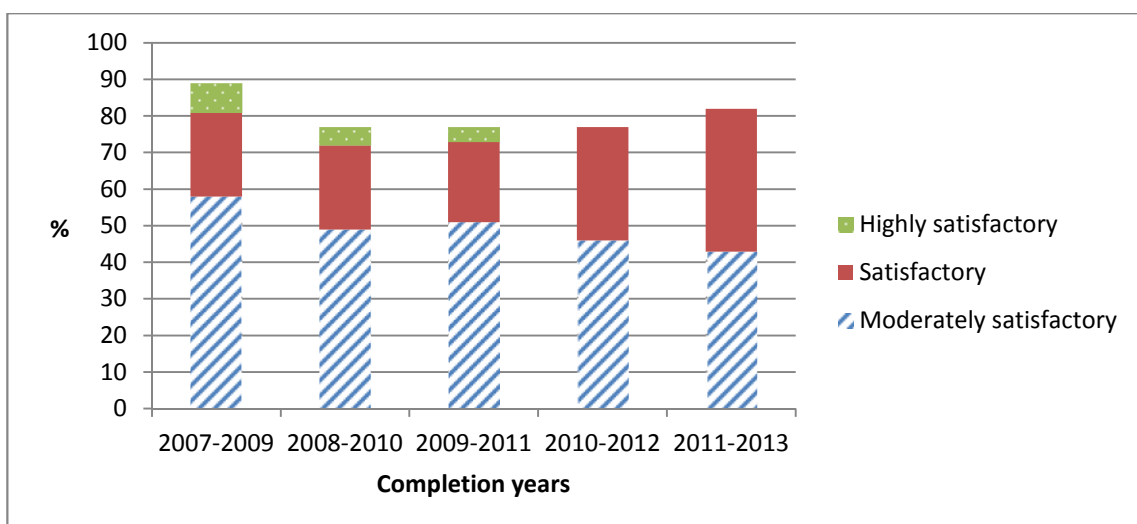
Sustainability



Innovation and scaling up

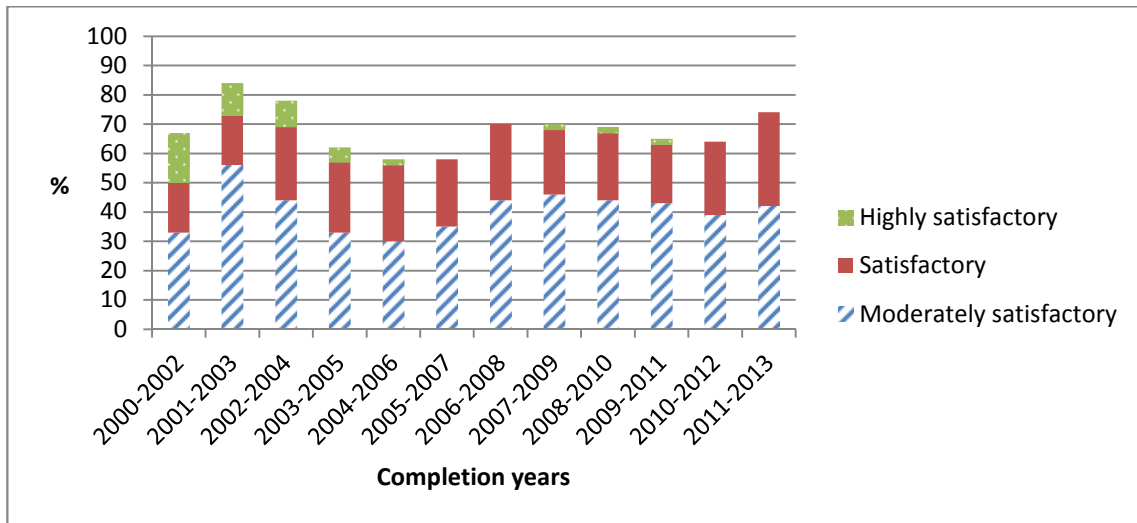


Gender equality and women's empowerment³⁰



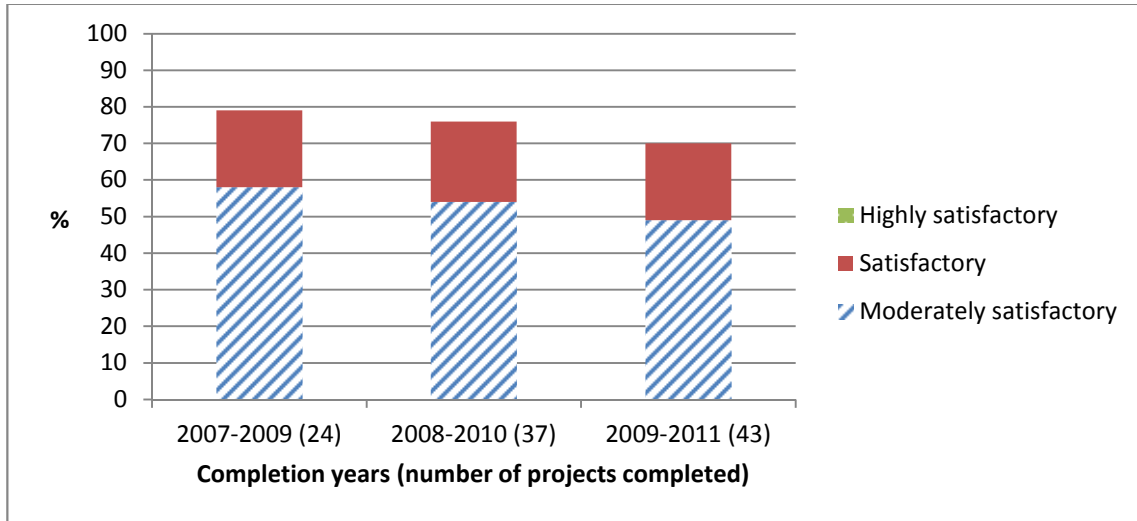
³⁰ Insufficient data prior to 2007-2009.

Government performance

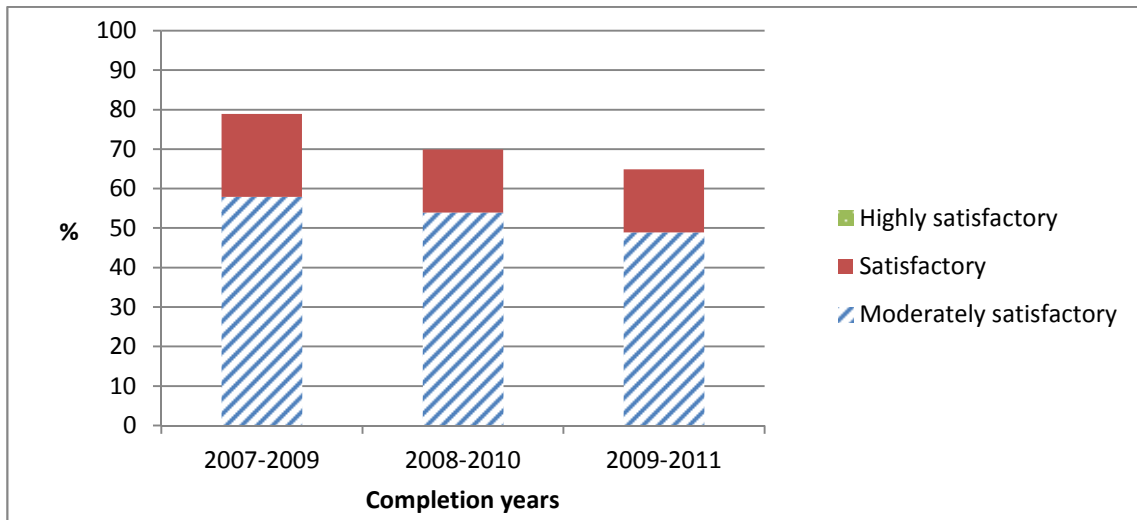


Project performance 2009-2013 (PCR/PPA data only)

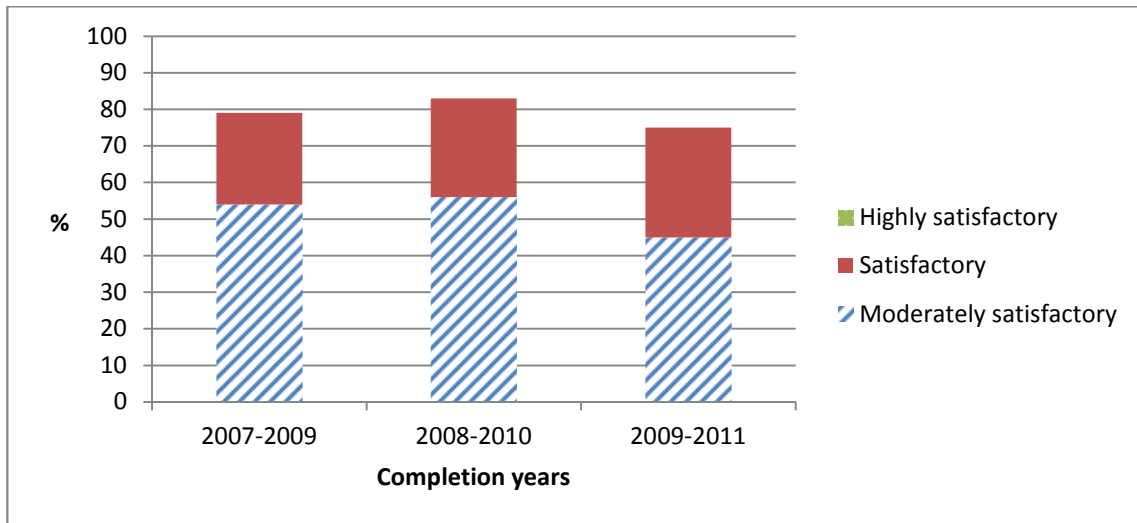
Overall project achievement



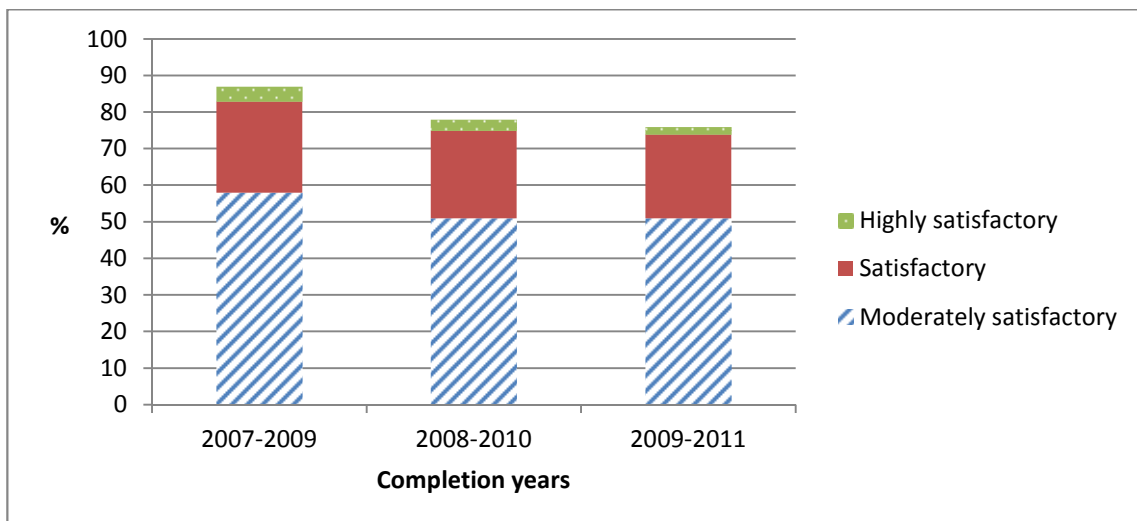
Project Performance



Rural poverty impact



IFAD performance as a partner



Internal benchmarking

Table VIII.1
Percentage of projects rated moderately satisfactory or better

Evaluation Criteria	Independent External Evaluation ^a	IOE PPA/PCRV evaluations Projects Completing 2009- 2011	2012	2015
			Targets from the 2010- 2012 RMF ^b	Targets From the 2012-2015 RMF
Relevance	100	95	90	100
Effectiveness	67	63	90	90
Efficiency	45	49	75	75
Rural poverty impact	55	75	90	90
Sustainability	40 ^c	50	75	75
Innovation ^d	55	70	80	90
Gender ^e	n/a	74	80	90
Government performance	n/a	63	n/a	80

^a See IEE, chapter 2.

^b These are targets, to be compared with ARRI results, approved by the Executive Board in September 2009. See table 2 in document EB 2009/97/R.2, Results Measurement Framework for the Eighth Replenishment period (2010-2012).

^c This is based on the ratings of ten late and closed projects. However, it found that 61 per cent of all of the projects (it covered 18) were likely to have a satisfactory impact on sustainability.

^d The IEE split the analysis into local and national innovations. The results included in the table refer to local innovations, which are defined as something "new of different at the community or village level (more commonly understood to be technology transfer)". As for national innovations, defined as something "new or different in a particular country context (a new type of microfinance organization, a new agriculture technology)", only 25 per cent of projects rated were considered satisfactory.

^e Based on two years data (2010-2011).

Table VIII.2
Comparisons of overall project achievement across geographic regions (2002-2012)

<i>Geographic region</i>	<i>Number of projects evaluated</i>	<i>Overall project achievement</i>	
		<i>Percentage of projects rated moderately satisfactory or better</i>	<i>Percentage of projects rated moderately unsatisfactory or worse</i>
Asia and the Pacific	52	83	17
Latin America and Caribbean	32	75	25
East and Southern Africa	42	79	21
Near East, North Africa and Europe	29	76	24
West and Central Africa	40	60	40

Project completion reports – disconnect and quality

The average disconnect or difference between IOE PCRV ratings and PMD PCR ratings is -0.3. This is the average disconnect for all the PCR/PPA data available in the database – 53 PCRVs/PPAs.

PCR findings on the quality of PCRs are as follows:

<i>Evaluation criteria</i>	<i>% satisfactory or better</i>	<i>% moderately satisfactory or better</i>	<i>% moderately unsatisfactory or worse</i>
PCR scope	34	72	28
PCR quality	17	48	52
PCR lessons	40	79	21
PCR candour	30	72	28
Overall rating for PCR document	28	66	34

Understanding exceptional projects – methodology

1. Exceptionally Good projects are defined as those rated as Satisfactory (5) or Highly Satisfactory (6) for Overall Project Achievement. Exceptionally Poor projects are defined as those rated as Moderately Unsatisfactory (3) or Unsatisfactory (2). These are referred to as Good and Poor projects in the remainder of this paper.
2. A total of 99 projects have been rated by IOE as either Good or Poor in the period 2002-12. Some analysis of all these projects is reported below. More detailed analysis has been carried out on purposively selected sub-sample of 57 projects from 25 countries [check numbers]. Selected projects fall into three groups:
 - a. All exceptional projects evaluated in 2011 and 2012;
 - b. All Good projects in fragile states;
 - c. All Poor projects in middle-income countries;
 - d. All Good and Poor projects in the same country.
3. The first group represents the most recent evaluation experience. The second and third groups represent projects that run counter to expectations. The fourth group holds country context constant.
4. Explanatory factors were then identified from the evaluation reports. Where mentioned these were rated as either positive (e.g. good quality staff) or negative (e.g. poor quality staff). These factors were then allocated to one of three groups:
 - a. **CONTEXT:** how positive or negative was the context (physical, economic, political, etc.) in which the project was implemented?
 - b. **DESIGN:** did the project do the right thing?
 - c. **MANAGEMENT:** how well was it managed by IFAD, Government and the project management team? This includes implementation support.
5. This approach has some limitations. It assumes that the evaluators have explored and reported on the same set of possible factors, and have applied the same criteria and judgements. This is not always the case. Some evaluations reported on the explanatory factors in more depth than others. Projects that were only covered by Country Programme Evaluations were least well reported.
6. There may also be a risk of 'confirmation bias' in the evaluation reports. For example, a project may not perform well because of the very difficult context. With the benefit of hindsight, the evaluators criticize the design, and therefore IFAD for approving the design. They also criticize the project management team, and therefore Government for appointing the team. This may explain some of the high correlation between factors. The evaluations do not always separate the main causes from the associated characteristics. Association and causation are not necessarily the same.
7. Finally, the analysis is based on evaluated projects that have closed or nearly closed. This means that most of the projects (86 per cent) were designed and approved before 2004.

List of exceptional projects reviewed

<i>Country</i>	<i>Project</i>	<i>Approval</i>	<i>Closing</i>
Armenia	Rural Areas Economic Development Programme	02-Dec-04	31-Mar-10
Bangladesh	Microfinance and Technical Support Project	10-Apr-03	30-Jun-11
Benin	Participatory Artisanal Fisheries Development Support Programme	06-Dec-01	31-Dec-11
Brazil	Community Development Project for the Rio Gaviao Region	07-Dec-95	30-Jun-06
Burkina Faso	Special Programme for Soil and Water Conservation and Agroforestry in the Central Plateau	04-Dec-87	31-Dec-03
Burundi	Rural Recovery Programme	28-Apr-99	31-Dec-10
Chad	Batha Rural Development Project	19-Apr-05	31-Jan-11
China	Rural Finance Sector Programme	21-Apr-04	30-Sep-10
Colombia	Rural Micro-enterprise Project	11-Sep-96	30-Jun-07
Congo	Rural Development Project in the Plateaux, Cuvette and Western Cuvette Departments	21-Apr-04	30-Jun-12
El Salvador	Reconstruction and Rural Modernization Programme	06-Dec-01	30-Jun-12
Ethiopia	Southern Region Cooperatives Development and Credit Project	02-Dec-93	31-Dec-05
Ethiopia	Special Country Programme Phase II	05-Dec-96	31-Dec-06
Ethiopia	Rural Financial Intermediation Programme	06-Dec-01	30-Sep-10
Ghana	Upper West Agricultural Development Project	14-Sep-95	31-Dec-04
Ghana	Rural Enterprise Project - Phase II	05-Sep-02	31-Dec-11
Grenada	Rural Enterprise Project	26-Apr-01	31-Dec-09
Guinea	Programme for Participatory Rural Development in Haute Guinee	09-Dec-99	30-Sep-10
India	Mewat Area Development Project	12-Apr-95	30-Jun-05
India	Rural Women's Development and Empowerment Project	05-Dec-96	31-Dec-05
India	North Eastern Region Community Resource Management Project for Upland Areas	29-Apr-97	31-Mar-08
India	Livelihood Security Project for Earthquake Affected Rural Households in Gujarat	12-Sep-01	15-Dec-09
India	National Microfinance Support Programme	04-May-00	31-Dec-09
Jordan	Agricultural Resource Management Project Phase I	06-Dec-95	31-Dec-03
Jordan	Rangelands Rehabilitation and Development Project	04-Dec-97	31-Dec-05
Jordan	Agricultural Resource Management Project - Phase II	02-Dec-04	30-Jun-16
Kenya	Eastern Province Horticulture and Traditional Food Crops Project	02-Dec-93	31-Dec-07

<i>Country</i>	<i>Project</i>	<i>Approval</i>	<i>Closing</i>
Kenya	Mount Kenya East Pilot Project for Natural Resource Management	11-Dec-02	31-Mar-13
Mexico	Rural Development Project for the Indigenous Communities of the State of Puebla	15-Apr-92	30-Jun-01
Mexico	Rural Development Project for the Rubber Producing Regions of Mexico	03-May-00	21-Jan-11
Mexico	Strengthening Project for the National Micro-Watershed Programme	18-Dec-03	21-Dec-10
Morocco	Livestock and Pasture Development Project in the Eastern Region	19-Apr-90	30-Jun-02
Morocco	Rural Development Project in the Mountain Zones of Al-Haouz Province	07-Dec-00	30-Sep-08
Mozambique	Niassa Agricultural Development Project	20-Apr-94	30-Jun-06
Mozambique	Sofala Bank Artisanal Fisheries Project	12-Sep-01	30-Sep-11
Namibia	Northern Regions Livestock Development project	06-Sep-94	30-Sep-04
Nepal	Poverty Alleviation Fund Project - II	13-Dec-07	31-Dec-14
Nigeria	Sokoto State Agricultural and Community Development Project	08-Sep-92	30-Jun-01
Nigeria	Roots and Tuber Expansion Programme	09-Dec-99	31-Mar-10
Nigeria	Community Based Agricultural and Rural Development Programme	12-Sep-01	30-Sep-10
Pakistan	Barani Village Development Project	03-Dec-98	31-Dec-07
Pakistan	Project for the Restoration of Earthquake-affected Communities and Households	20-Apr-06	31-Mar-10
Pakistan	Southern Federally Administered Tribal Areas Development Project	07-Dec-00	30-Sep-11
Panama	Sustainable Rural Development Project	06-Dec-01	31-Mar-12
Paraguay	Peasant Development Fund Credit Project - Eastern Region	07-Dec-95	30-Jun-05
Philippines	Northern Mindanao Community Initiatives and Resource Management Project	06-Dec-01	31-Dec-09
Rwanda	Rwanda Returnees Rehabilitation Programme	11-Sep-97	30-Jun-01
Rwanda	Byumka Agricultural Development Project - Phase II	01-Oct-90	31-Dec-01
Rwanda	Rural Small and Micro-Enterprise Promotion Project	17-Apr-96	31-Dec-04
Rwanda	Support project for the Strategic Plan for the transformation of Agriculture	08-Sep-05	30-Sep-13
Sri Lanka	Post-Tsunami Livelihoods Support and Partnership Programme	19-Apr-05	30-Sep-10
Uganda	Area-based Agricultural Modernization Programme	08-Dec-99	31-Dec-08
Uganda	Rural Financial Services Programme	05-Sep-02	31-Dec-13
Zambia	Forestry Management Project	08-Dec-99	31-Dec-07

Exceptional projects by date of approval and completion

Table XII.1
Number of exceptional projects by year of approval

<i>Year</i>	<i>Total</i>	<i>Good projects</i>	<i>Poor projects</i>
<= 1994	14	2	12
1995-97	26	16	10
1998-2000	21	12	9
2001-2003	19	9	10
>= 2004	14	6	8
	94		

Table XII.2
Number of exceptional projects by year of completion

<i>Year</i>	<i>Total</i>	<i>Good projects</i>	<i>Poor projects</i>
2000-2002	10	5	5
2003-2005	22	10	12
2006-2008	20	12	8
2009-2011	31	13	18
>= 2012	11	5	6
	94		

Exceptional projects by country type

Table XII.3
Number and percentage of exceptional projects by GNI classification

	<i>Number</i>			<i>Percentage</i>		
	<i>Good</i>	<i>Bad</i>	<i>Total</i>	<i>Good</i>	<i>Bad</i>	<i>Total</i>
Low Income	24	30	54	44%	56%	100%
Lower Middle Income	18	12	30	60%	40%	100%
Upper Middle Income	3	7	10	30%	70%	100%
All Countries	48	51	99	49%	51%	100%
All Middle Income	22	20	42	52%	48%	100%

Table XII.4
Number and percentage of exceptional projects by LDC classification

	<i>Number</i>			<i>Percentage</i>		
	<i>Good</i>	<i>Bad</i>	<i>Total</i>	<i>Good</i>	<i>Bad</i>	<i>Total</i>
LDC	18	27	45	40%	60%	100%
Non-LDC	27	22	49	55%	45%	100%

Table XII.5
Number and percentage of exceptional projects by FCS classification

	<i>Number</i>			<i>Percentage</i>		
	<i>Good</i>	<i>Bad</i>	<i>Total</i>	<i>Good</i>	<i>Bad</i>	<i>Total</i>
FCS	2	16	18	11%	89%	100%
Non-FCS	43	33	76	57%	43%	100%

Table XII.6
Number and percentage of exceptional projects by CPR rating

	<i>Number</i>			<i>Percentage</i>		
	<i>Good</i>	<i>Bad</i>	<i>Total</i>	<i>Good</i>	<i>Bad</i>	<i>Total</i>
< 3.00	3	11	14	21%	79%	100%
3.00 – 3.49	13	20	33	39%	61%	100%
3.50 – 3.99	15	5	20	75%	25%	100%
Non-IDA	14	13	13	52%	48%	100%

Exceptional projects in middle income countries

Table XII.7
Number of exceptional projects in upper middle income countries

	<i>DESIGN</i>		<i>MANAGEMENT</i>		<i>CONTEXT</i>		<i>Total</i> ³¹
	<i>Good</i>	<i>Poor</i>	<i>Good</i>	<i>Poor</i>	<i>Good</i>	<i>Poor</i>	
Good projects	1	1	2		2		2
Poor projects		6		5		4	6

Table XII.8
Number of exceptional projects in lower middle income countries

	<i>DESIGN</i>		<i>MANAGEMENT</i>		<i>CONTEXT</i>		<i>Total</i>
	<i>Good</i>	<i>Poor</i>	<i>Good</i>	<i>Poor</i>	<i>Good</i>	<i>Poor</i>	
Good projects	7	2	9	1	5	2	10
Poor projects		8		9	1	6	10

Table XII.9
Number of exceptional projects in all middle income countries

	<i>DESIGN</i>		<i>MANAGEMENT</i>		<i>CONTEXT</i>		<i>Total</i>
	<i>Good</i>	<i>Poor</i>	<i>Good</i>	<i>Poor</i>	<i>Good</i>	<i>Poor</i>	
Good projects	8	3	11	1	7	2	12
Poor projects		14		14	1	10	16

³¹ Numbers under each group may not equal the total because only positive and negative judgements in the evaluation reports are recorded. A neutral comment or no mention is not recorded.

Exceptional projects – summary results by context

Table XII.10
Summary results for exceptional projects in FCS countries and/or LDCs

	<i>DESIGN</i>		<i>MANAGEMENT</i>		<i>CONTEXT</i>		<i>Total</i> ³²
	<i>Good</i>	<i>Poor</i>	<i>Good</i>	<i>Poor</i>	<i>Good</i>	<i>Poor</i>	
Good projects	7	2	7	2	4	6	12
Poor projects		11		11	1	10	12
	7	13	7	13	5	16	24

Table XII.11
Summary results for exceptional projects in difficult contexts

	<i>DESIGN</i>		<i>MANAGEMENT</i>		<i>Total</i> ³³
	<i>Good</i>	<i>Poor</i>	<i>Good</i>	<i>Poor</i>	
Good projects	5	3	7	1	9
Poor projects		17		17	17
	5	20	7	13	26

Table XII.12
Summary results for exceptional projects in MICs

	<i>DESIGN</i>		<i>MANAGEMENT</i>		<i>CONTEXT</i>		<i>Total</i> ³⁴
	<i>Good</i>	<i>Poor</i>	<i>Good</i>	<i>Poor</i>	<i>Good</i>	<i>Poor</i>	
Good projects	8	3	11	1	7	2	12
Poor projects		14		14	1	8	16
	8	17	11	15	8	10	28

³² Numbers under each group may not equal the total because only positive and negative judgements in the evaluation reports are recorded. A neutral comment or no mention is not recorded.

³³ See footnote 1.

³⁴ See footnote 1.

Table XII.13

DESIGN characteristics – percentage of exceptionally poor and good projects

	<i>DESIGN OVERALL</i>		<i>Institutional design</i>		<i>Ambition</i>		<i>Complexity</i>		<i>Geographical Extent</i>		<i>Lessons Learned</i>		<i>Logical framework</i>	
	Good	Poor	Good	Poor	Good	Poor	Good	Poor	Good	Poor	Good	Poor	Good	Poor
Poor projects		93		55		55		42		27		3		10
Good projects	55	21	21	24		21		21	7	10		14		3

Table XII.14

MANAGEMENT characteristics – percentage of exceptionally poor and good projects

	<i>MANAGEMENT OVERALL</i>		<i>IFAD OVERALL</i>		<i>IFAD support</i>		<i>IFAD Early support</i>		<i>Country Programme Manager</i>		<i>GOVERNMENT OVERALL</i>		<i>Government support</i>		<i>Implementation partners</i>	
	Good	Poor	Good	Poor	Good	Poor	Good	Poor	Good	Poor	Good	Poor	Good	Poor	Good	Poor
Poor projects		90	3	66	21	34		24		14	10	69	7	31		28
Good projects	69	14	59	7	59	3		7	7	7	55	10	28	10	7	14

Table XII.15

Management characteristics – PROJECT MANAGEMENT (PM) - percentage of exceptionally poor and good projects

	<i>PM QUALITY OVERALL</i>		<i>PM location</i>		<i>PM staff</i>		<i>PM cost</i>		<i>M&E</i>		<i>Reorganizations</i>		<i>Counterpart Funding</i>	
	Good	Poor	Good	Poor	Good	Poor	Good	Poor	Good	Poor	Good	Poor	Good	Poor
Poor projects	3	48		17	3	55		14		34		10	3	31
Good projects	45	7			10	31		3	17	7				21

Table XII.16

CONTEXT characteristics – percentage of exceptionally poor and good projects

	CONTEXT OVERALL		Policy		Economy		Politics	
	Good	Poor	Good	Poor	Good	Poor	Good	Poor
Poor projects	10	55	10		7		3	7
Good projects	45	31	17		10		7	3

Note: These are the percentages of the total number of projects (Exceptionally Poor or Good) with these characteristics. For example, of the 29 Poor projects, 93 per cent had poor designs and none had good designs. If there was neither a positive nor a negative comment in the evaluation report, nothing is recorded. Figures do not add up to 100 per cent for this reason.