

Cote du document: EB 2017/121/R.9
Point de l'ordre du jour: 5 c)
Date: 8 août 2017
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Rapport annuel 2017 sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

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

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

Chitra Deshpande
Fonctionnaire principale chargée de
l'évaluation
téléphone: +39 06 5459 2573
courriel: c.deshpande@ifad.org

Transmission des documents:

William Skinner
Chef de l'Unité des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2974
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt et unième session
Rome, 13-14 septembre 2017

Pour: Examen

Table des matières

Remerciements	ii
Vue d'ensemble	iii

Appendice

Main report: 2017 Annual Report on Results and Impact of IFAD Operations (Rapport principal: Rapport annuel 2017 sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA)	1
--	---

Remerciements

Le Rapport annuel 2017 sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA – RARI 2017 – a été établi sous la conduite de Chitra Deshpande, fonctionnaire principale chargée de l'évaluation du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE), sous la supervision de Fabrizio Felloni, Directeur adjoint d'IOE. Renate Roels, Balema Kossivi et Laura Morgia d'IOE les ont secondés avec compétence. Le thème d'apprentissage a été préparé par Ralf Maurer, consultant indépendant. Le rapport a pu bénéficier du processus d'examen interne d'IOE ainsi que des observations des examinateurs externes, Osvaldo Feinstein et Ernst Schaltegger.

IOE souhaite exprimer sa profonde reconnaissance à la direction et au personnel du FIDA pour leur appui en général et pour leurs observations pertinentes sur le projet de rapport final, qui ont été dûment prises en compte lors de l'élaboration du rapport, conformément à la Politique du FIDA en matière d'évaluation. Les observations formulées par le personnel du FIDA à l'occasion d'un atelier spécial sur le RARI 2017, tenu le 5 juillet, ont aussi été prises en compte dans le document.

Enfin, le rapport de cette année fait état des observations figurant dans la réponse écrite de la direction du FIDA au RARI 2016, et des réactions du Comité de l'évaluation et du Conseil d'administration suscitées par l'édition de l'année dernière.

Rapport annuel 2017 sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI)

Vue d'ensemble

1. Généralités. Le présent Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) est le quinzième qu'établit le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) depuis 2003. Le FIDA fait partie des rares organisations multilatérales et bilatérales qui produisent annuellement un rapport de ce type, ce qui témoigne de la détermination constante du Fonds à renforcer la responsabilisation et l'apprentissage à l'appui d'un meilleur impact en matière de développement.
2. Objectifs. Le RARI a deux grands objectifs: i) présenter une synthèse des résultats des opérations du FIDA fondée sur une méthodologie d'évaluation commune; et ii) mettre en relief les problèmes, enseignements et défis systémiques et transversaux dont le FIDA et les pays bénéficiaires doivent se préoccuper pour renforcer l'efficacité des opérations de développement financées par le Fonds. Comme convenu l'année dernière avec le Conseil d'administration, le RARI 2017 inclut un chapitre consacré, comme thème d'apprentissage, à la gestion financière et la responsabilité fiduciaire dans les opérations financées par le FIDA.
3. Nouvelle méthodologie et nouvelles analyses. Le RARI 2017 inclut un certain nombre des changements dans les critères relatifs à la nomenclature et aux évaluations au niveau du projet présentés dans la deuxième édition du Manuel de l'évaluation, à savoir: i) inclusion du critère de durabilité des avantages en tant que quatrième composante de la performance du projet¹; introduction de deux nouveaux critères autonomes, à savoir la gestion de l'environnement et des ressources naturelles et l'adaptation au changement climatique; ii) évaluation des sous-domaines d'impact sur la pauvreté rurale fondée exclusivement sur des observations qualitatives, puisqu'ils ne font plus l'objet d'une notation; et iii) nouvelle nomenclature – l'évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) remplace l'évaluation du programme de pays (EPP) et l'expression anglaise "project performance assessment" (PPA) est remplacée par celle de "project performance evaluation" (PPE), la formule française demeurant "évaluation de la performance du projet (EvPP). Enfin, ce RARI comprend des tests T des critères d'évaluation, afin de comparer des ensembles de données pour déterminer si les différences constatées sont statistiquement significatives.
4. Contexte du RARI 2017. L'édition 2017 du RARI est la première produite dans le cadre de la Dixième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA10) (2016-2018). Les observations qualitatives du RARI 2017 sont extraites d'évaluations réalisées en 2016. Achevées entre 2010 et 2015, les évaluations de projets comprises dans la cohorte de cette année, renforcent la base d'observations quantitatives pour les périodes 2010-2012 et 2013-2015, coïncidant respectivement aux périodes de FIDA8 et FIDA9. La plus grande robustesse des données disponibles pour ces deux périodes permet de procéder à des analyses statistiques complémentaires pour comparer leurs résultats, et de repérer les tendances qui donneront une indication de la performance au cours de la prochaine période triennale (2016-2018), celle couverte par FIDA10.
5. D'après le Rapport de la Consultation sur la Dixième reconstitution des ressources du FIDA, le FIDA s'appuiera sur les effets positifs de sa performance récente pour en reproduire les résultats à plus grande échelle ainsi que pour consolider les approches stratégiques de FIDA9 (2013-2015). En conséquence, les priorités et les domaines de réforme de FIDA10 sont en majorité les mêmes que ceux de FIDA9. Le RARI 2017 comporte aussi, de ce fait, une comparaison des résultats de FIDA9

¹ En plus de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience.

par rapport à un certain nombre d'indicateurs² du Cadre de mesure des résultats (CMR) de FIDA10, cadre dans lequel ont été conservées de nombreuses cibles de FIDA9; cette comparaison sert de base à une détermination prospective des possibilités et des défis, à la lumière des priorités pour FIDA10 et au-delà.

6. Base de données sur l'évaluation indépendante et source d'informations. La base de données sur l'évaluation indépendante, qui contient les notes attribuées aux projets dans les évaluations indépendantes réalisées par IOE depuis 2002, est librement accessible. Le RARI 2017 s'appuie sur les notes issues de 295 évaluations de projets achevés et de 40 évaluations de stratégies et de programmes de pays.
7. Âge du portefeuille. Sur les 35 nouveaux projets évalués inclus dans le RARI 2017, huit ont été approuvés entre 1999 et 2003, 25 entre 2004 et 2008, et deux entre 2009 et 2010. Tous ces projets ont été achevés et clôturés: quatre achevés au cours de la période 2010-2012 et 31 achevés entre 2013 et 2015. La durée moyenne des projets était de 7 ans, et quatre projets ont eu une période d'exécution supérieure à dix ans. Compte tenu de l'âge du portefeuille de projets analysés dans le RARI, il est important de noter que l'analyse de la performance ne prend pas en compte des projets et initiatives de conception récente.
8. Méthodologie. Les évaluations de projet analysées dans le RARI 2017 ont été conduites en 2016 et ont donc suivi les prescriptions de la seconde édition du Manuel de l'évaluation, publié en décembre 2015. C'est donc la première fois, cette année, que cette nouvelle méthodologie est reflétée dans le RARI. Les critères d'évaluation et les définitions incluses dans la version révisée de l'accord d'harmonisation³ entre la direction et IOE, appliqués dans les évaluations conduites en 2017, seront pleinement reflétés dans le RARI 2018.
9. Pour chaque projet, l'évaluation et la notation portent sur neuf critères d'évaluation: pertinence, efficacité, efficience, durabilité des avantages, impact sur la pauvreté rurale, égalité des sexes et autonomisation des femmes, innovation et reproduction à plus grande échelle, gestion de l'environnement et des ressources naturelles, et adaptation au changement climatique; ces deux derniers critères étaient précédemment notés conjointement, comme sous-domaine de l'impact sur la pauvreté rurale, et sont désormais notés comme des critères autonomes et distincts⁴.
10. IOE utilise également deux critères d'évaluation composites: la performance du projet et les résultats globaux du projet. La performance du projet est obtenue en faisant la moyenne des notes relatives à quatre critères d'évaluation distincts (pertinence, efficacité, efficience et durabilité – nouvellement incluse), tandis que les résultats globaux du projet sont fondés sur l'ensemble des neuf critères désormais utilisés par IOE (mais n'en constituent pas une moyenne). Enfin, chaque projet est également évalué du point de vue de la performance du FIDA et du gouvernement en tant que partenaires, conformément à la pratique suivie par d'autres institutions financières internationales.

² Compte tenu de la nature et du centre d'intérêt des évaluations indépendantes, le RARI est en mesure de rendre compte de l'efficacité du FIDA en matière de développement par rapport aux niveaux 2 à 4 du CMR de FIDA10, à savoir: Effets et impact des projets appuyés par le FIDA sur le développement; Produits des programmes de pays et des projets; et Efficacité opérationnelle des programmes de pays et des projets.

³ Accord entre la direction du FIDA et le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur l'harmonisation des méthodes et systèmes d'évaluation indépendante et d'autoévaluation du FIDA. Première partie: critères. <https://webapps.ifad.org/members/eb/120/docs/french/EB-2017-120-INF-2.pdf>.

⁴ Conformément à la nouvelle méthodologie, la gestion de l'environnement et des ressources naturelles ainsi que l'adaptation au changement climatique ne figurent plus parmi les domaines d'impact contribuant à l'impact sur la pauvreté rurale. Les quatre domaines d'impact restants (Revenus et avoirs nets des ménages; Capital humain et social et autonomisation; Sécurité alimentaire et productivité agricole; Institutions et politiques) ne sont plus notés.

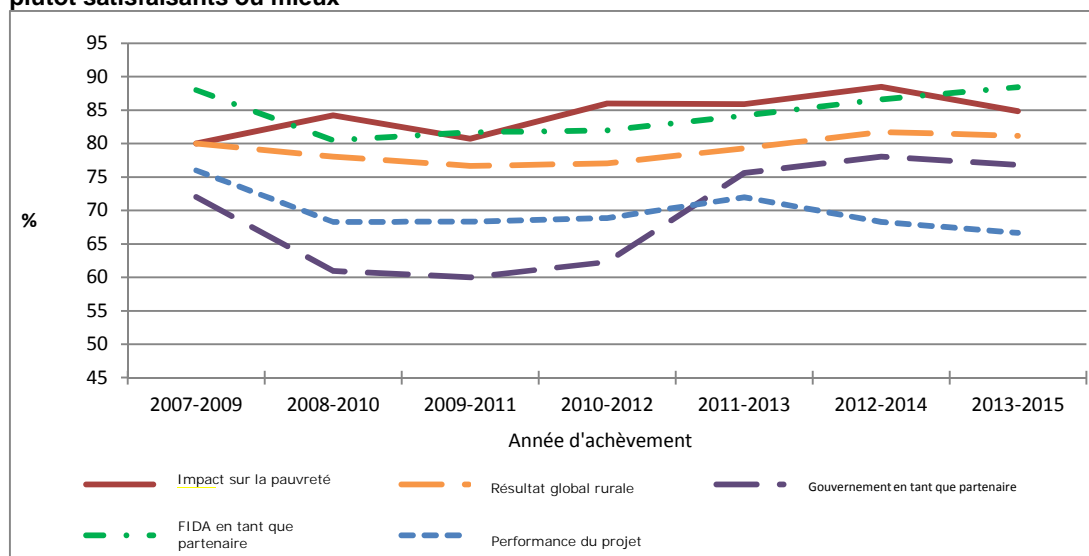
11. Barème de notation et séries de données. IOE utilise un barème de notation⁵ comportant six niveaux pour évaluer la performance relative à chaque critère d'évaluation. Les notes, qui sont les éléments de base des rapports sur la performance établis par IOE à l'issue de ses évaluations, sont agrégées et utilisées dans les analyses du RARI pour rendre compte de la performance opérationnelle du FIDA.
12. Les notes des évaluations de projet sont présentées dans le RARI, par année d'achèvement, sous la forme de deux séries de données: i) ensemble des données d'évaluation; et ii) données tirées uniquement des validations de rapports d'achèvement de projet (VRAP) et des évaluations de la performance des projets (EvPP). La première série correspond aux notes des projets tirées des 295 rapports d'évaluation établis depuis 2002; la seconde contient seulement les données provenant des 157 VRAP, des EvPP et des évaluations d'impact. Les principales tendances en matière de performance sont expliquées dans le cadre d'une analyse de la proportion de projets jugés plutôt satisfaisants ou mieux. Le RARI utilise des moyennes mobiles sur trois ans pour mettre en évidence des tendances à long terme et pour lisser les fluctuations à court terme.
13. Performance du portefeuille. Dans l'ensemble, la performance des projets financés par le FIDA présente des évolutions positives depuis 2009. Le graphique 1 offre une vue d'ensemble des tendances de la performance du projet, du résultat global du projet, de l'impact sur la pauvreté rurale et de la performance des partenaires. Le graphique confirme l'évolution de la performance, depuis le point le plus bas de la courbe en 2009-2011⁶ jusqu'à son redressement en 2011-2013⁷. Plus de 80% des projets évalués en 2013-2015 ont été jugés plutôt satisfaisants ou mieux en termes d'impact sur la pauvreté rurale (85%), de résultat global (81%) et de performance du FIDA en tant que partenaire (88%). La performance du gouvernement s'est considérablement améliorée – puisque l'on est passé de 60% des projets jugés plutôt satisfaisants ou mieux en 2009-2011 à 77% en 2013-2015. À l'heure actuelle, 67% des projets obtiennent une note "plutôt satisfaisant" ou mieux du point de vue de la performance du projet. La nouvelle définition de la performance du projet, qui inclut la durabilité des avantages, est reflétée dans la courbe des tendances de 2011 à 2015, années au cours desquelles les projets ont été achevés.

⁵ Les projets ayant obtenu la note "plutôt satisfaisant" ou une meilleure note se situent dans la zone "satisfaisant" (4-6), et les projets ayant obtenu la note "plutôt insuffisant" ou une moins bonne note se situent dans la zone "insuffisant" (1-3).

⁶ Le RARI 2015 a attribué cette baisse de performance au fait qu'une partie des projets évalués et achevés au cours de la période 2009-2011 avaient été exécutés dans des pays connaissant des situations de fragilité, et qu'elle reflétait aussi l'introduction du premier Manuel de l'évaluation du FIDA, en 2008, qui avait servi de base pour les projets évalués à partir de 2009. Les notes concernant l'efficacité et la performance du gouvernement étaient particulièrement faibles.

⁷ Le RARI 2016 attribue l'amélioration de la performance aux changements significatifs introduits dans le modèle opérationnel du FIDA à partir de 2007 (comme l'examen *ex ante*, la supervision directe et la décentralisation), qui commencent à apparaître dans les données d'évaluation.

Graphique 1

Vue d'ensemble combinée des principaux critères d'évaluation, pourcentage de projets jugés plutôt satisfaisants ou mieux


Source: Base de données IOE, mars 2017.

14. Cette tendance positive dans la performance du portefeuille trouve une confirmation supplémentaire dans l'amélioration de la performance entre FIDA8 (2009-2012) et FIDA9 (2013-2015). L'analyse des notes par période de reconstitution fait apparaître une bonne performance des opérations sortant du portefeuille au cours de FIDA9. Les critères pour lesquels les performances sont les meilleures en termes de pourcentage le plus élevé de projets jugés plutôt satisfaisants ou mieux sont la pertinence (90%), la performance du FIDA en tant que partenaire (87%), et l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (85%). L'amélioration de la performance entre FIDA8 et FIDA9 est également confirmée pour un certain nombre de critères choisis sur la base d'un test T sur deux échantillons de données tirées de VRAP/EvPP. Pour la pertinence, la performance du FIDA en tant que partenaire, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, l'innovation et la reproduction à plus grande échelle, ainsi que la performance du projet, les notes moyennes présentent des augmentations statistiquement significatives.
15. Malgré ces améliorations, la performance du portefeuille a commencé à atteindre un palier, essentiellement du fait de notes seulement plutôt satisfaisantes. Au cours de la période 2013-2015, et bien que la performance du FIDA en tant que partenaire ait augmenté pour atteindre 88% de projets jugés plutôt satisfaisants ou mieux, le graphique 1 fait apparaître un léger déclin de la performance pour le résultat global du projet (81%), la performance du gouvernement (77%), l'impact sur la pauvreté rurale (85%) et la performance du projet (67%). Le déclin de la performance du projet peut être attribué au déclin du pourcentage de projets jugés plutôt satisfaisants ou mieux sur les plans de l'efficacité (de 77 à 75%) et de l'efficience (de 61 à 57%), étant donné que la pertinence a légèrement augmenté (de 88 à 90%) et que la durabilité des avantages est demeurée stable à 65%. Parmi les critères spécifiques au FIDA, l'innovation et la reproduction à plus grande échelle ont légèrement augmenté, pour atteindre 91%, tandis que la performance concernant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes demeure stable avec 85% de projets jugés plutôt satisfaisants ou mieux, alors que la gestion de l'environnement et des ressources naturelles (GERN) recule à 77%. Sur les 28 projets incluant le nouveau critère d'adaptation au changement climatique et achevés au cours de la période 2013-2015, 74% ont été jugés plutôt satisfaisants ou mieux. Du fait de la nouveauté de ce critère et du volume limité de données en

résultant, le suivi des expériences d'adaptation au changement climatique est plus difficile qu'avec le critère bien établi de la GERN.

16. L'efficacité et la durabilité des avantages constituent depuis longtemps des goulets d'étranglement pour la performance des projets, avec les moyennes les plus basses au cours de la période 2007 à 2015, respectivement 3,62 et 3,67. Au cours de la période 2013-2015, l'efficacité demeure le critère dont la performance est la plus faible, avec pour causes des coûts élevés de projet, une rotation fréquente du personnel et des dépassements des délais d'exécution dus à des retards significatifs dans le démarrage des projets. Bien que la performance en matière de durabilité des avantages se soit améliorée, le progrès est en phase de ralentissement en raison de problèmes récurrents de fragilité des résultats à l'achèvement, d'une appropriation limitée par les bénéficiaires et de l'absence d'une stratégie claire de désengagement du projet – qui avait notamment fait l'objet d'une recommandation dans le RARI 2015.
17. Pour ce qui concerne l'impact sur la pauvreté rurale, la tendance d'ensemble est constamment positive avec une moyenne de 4,09 de 2007 à 2015 et 84,9% de projets jugés plutôt satisfaisants ou mieux en 2013-2015. Toutefois, la performance récente de l'impact sur la pauvreté rurale a atteint un palier et a même légèrement diminué. Dans les projets jugés insuffisants en termes d'impact sur la pauvreté rurale, les évaluations de 2016 mettent en lumière des problèmes liés à la stratégie de ciblage et un manque de clarté dans la définition du groupe cible. Le ciblage est également un facteur clé dans la performance en termes de pertinence, qui a aussi atteint un palier, avec 52% de projets jugés plutôt satisfaisants ou mieux.
18. Les évaluations de 2015 et 2016 ont systématiquement constaté que les analyses de la pauvreté réalisées au moment de la conception ne permettent pas de rendre suffisamment compte des différences entre groupes de ruraux pauvres; les activités des projets n'atteignent pas tous les bénéficiaires cibles, et en particulier les plus pauvres; et les stratégies ne sont souvent pas assez souples pour s'adapter aux changements au cours de l'exécution.
19. Les besoins spécifiques des femmes et les contraintes auxquelles elles doivent faire face n'ont pas toujours été suffisamment analysés et intégrés à la conception et à la planification des programmes. Les évaluations de 2016 ont constaté que la prise en considération de manière explicite des besoins spécifiques des femmes et des stratégies de ciblage des femmes est essentielle pour faire en sorte que les femmes aient un égal accès aux avantages et que leurs besoins stratégiques soient pris en compte. Des stratégies spécifiques de ciblage sont spécialement requises pour répondre aux besoins de différents groupes de femmes qui sont plus susceptibles d'être laissées pour compte, comme les femmes très pauvres, sans terre, autochtones ou à la tête d'un ménage.
20. Pour ce qui concerne la sécurité alimentaire et la productivité agricole, le FIDA a inclus dans le CMR de FIDA10 deux nouvelles cibles d'impact en rapport avec l'amélioration de la production et l'amélioration de l'accès au marché. Toutefois, ces cibles mesurent à la fois la production agricole et non agricole, avec le risque de négliger la productivité agricole en termes de sécurité alimentaire. Cet accent accru placé sur la production commerciale trouve son reflet dans l'échantillon de programmes évalués dans le Rapport de synthèse d'évaluations (RSE) sur l'accès des petits exploitants aux marchés, qui a conclu que l'amélioration de l'accès aux marchés ne suffit pas, à elle seule, à conduire à une amélioration de la sécurité alimentaire. Malgré l'augmentation de la productivité agricole, l'impact des projets sur la nutrition infantile est demeuré limité et les régimes alimentaires restent dans une large mesure inchangés. La question des taux de malnutrition inchangés se rapporte aussi à l'absence de données ventilées.

21. Évaluation comparative de la performance des projets. Dans l'ensemble, la performance des projets du FIDA demeure solide et équivalente à celle des opérations de la Banque mondiale dans le secteur de l'agriculture, comme le montre le tableau 1. Au niveau régional, le FIDA a toujours le plus haut pourcentage de performance des projets jugée plutôt satisfaisante ou mieux au cours d'une période donnée, lorsque les projets financés par le FIDA dans les régions Afrique, et Asie et Pacifique, sont comparés à ceux, respectivement, de la Banque africaine de développement (BAfD) et de la Banque asiatique de développement (BAsD). Notamment, l'inclusion de la durabilité des avantages dans les notes de performance du projet a renforcé la comparabilité des résultats du FIDA et ceux des banques régionales.

Tableau 1

Performance des projets – pourcentage de projets de développement agricole et rural notés plutôt satisfaisants ou mieux (ensemble des données d'évaluation)

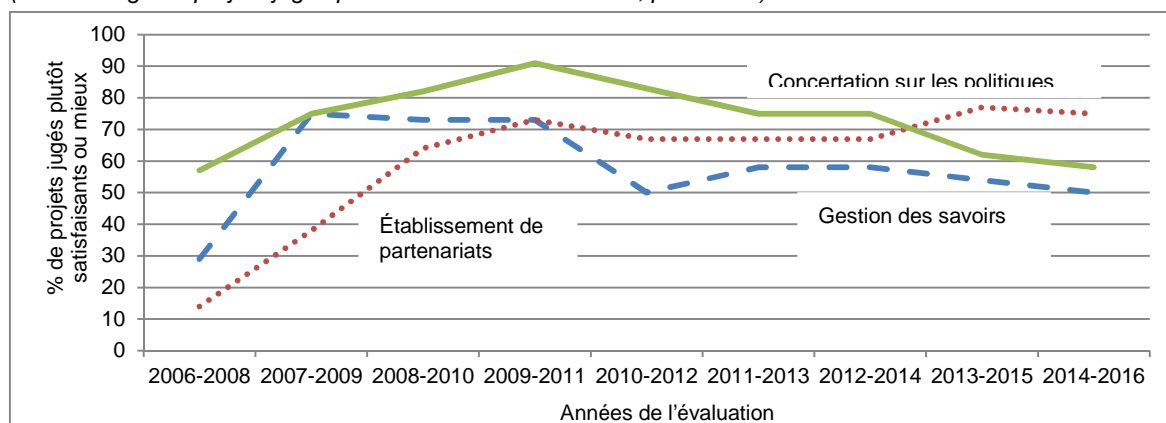
Périodes	FIDA 2002-2015	FIDA Afrique 2002-2015	FIDA Asie et Pacifique 2002-2015	Banque mondiale 2002-2015	BAfD 2002-2013	BAsD 2002-2014
2002-2015 (pourcentage)	75%	68%	88%	76%	44%	65%
Nombre de projets d'agriculture évalués	279	129	73	662	131	92

Source: Bases de données sur l'évaluation indépendante de l'Unité d'évaluation indépendante du développement de la Banque africaine de développement, du Département de l'évaluation indépendante de la Banque asiatique de développement, du Groupe de l'évaluation indépendante de la Banque mondiale, et d'IOE.

22. Performance des pays. Les évaluations de la stratégie et du programme des pays (ESPP) analysent la performance au-delà du niveau du projet et en rendent compte, et repèrent les enseignements transversaux dans les programmes de pays du FIDA. Elles évaluent la performance du portefeuille dans le domaine des activités hors prêts (participation à l'élaboration des politiques au niveau du pays, gestion des savoirs et établissement de partenariats). Le RARI de cette année inclut quatre nouvelles ESPP réalisées au Mozambique, au Nicaragua, aux Philippines et en République démocratique du Congo.
23. La gestion des savoirs, l'établissement de partenariats et la participation à l'élaboration des politiques au niveau du pays sont des actions interdépendantes visant à compléter les projets d'investissement du FIDA. Le graphique 2 présente l'évolution de la performance des activités hors prêts de 2006 à 2016. Cette performance s'est améliorée de manière significative entre 2006 et 2011, mais a ensuite connu un plateau entre 2011 et 2014. La période 2013-2015 a été marquée par une autre évolution de la performance, avec une amélioration en matière de gestion des savoirs et des déclinés en matière de participation à l'élaboration des politiques au niveau du pays et d'établissement de partenariats. À partir de 2014, notamment, l'établissement de partenariats n'est plus l'activité hors prêts la plus performante, en raison de l'amélioration régulière dans le domaine de la gestion des savoirs. Toutefois, l'évolution positive de la gestion des savoirs, passant de 67% de programmes de pays plutôt satisfaisants au cours de la période 2010-2012 à 75% en 2014-2016, a maintenant atteint un plateau. La performance en matière de concertation sur les politiques au niveau des pays a décliné, passant de 73% de programmes de pays jugés plutôt satisfaisants ou mieux pendant la période 2009-2011, à 58% pendant la période 2011-2014 et à 50% pendant la période 2014-2016.

Graphique 2

Performance des activités hors prêts pendant la période 2006-2016 (année de l'évaluation)
 (Pourcentage de projets jugés plutôt satisfaisants ou mieux, par critère)



Source: Base de données IOE, mars 2017.

24. Les ESPP de 2016 mettent en relief l'importance des activités hors prêts en tant que moyens d'accroître l'impact global des résultats des programmes de pays du FIDA et de recenser les facteurs du renforcement des capacités du FIDA. La mise en place de solides plateformes de gestion des savoirs dans le cadre des programmes de pays constitue une première étape essentielle à l'amélioration d'ensemble des activités hors prêts. Ces plateformes rendent possible un flux critique de savoirs allant de l'Unité de gestion du programme (UGP) au FIDA et au gouvernement et, par la suite, aux partenaires externes. Deuxièmement, axer les activités hors prêts sur le programme de pays et les processus programmatiques existants contribue, compte tenu de la limitation des ressources, à l'amélioration des résultats. Troisièmement, il est nécessaire de concevoir, pour les activités hors prêts, un système cohérent énonçant la manière dont les produits issus de la gestion des savoirs contribuent à l'établissement des partenariats, et ensuite la manière dont ces partenariats aboutissent à une participation efficace à l'élaboration des politiques, qui améliore les résultats du programme de pays. Enfin, compte tenu des ressources limitées disponibles pour les activités hors prêts, les ESPP de 2016 ont mis en lumière le fait que les dons constituent un instrument utile pour établir des partenariats, renforcer les capacités nationales et participer à l'élaboration des politiques au niveau du pays.
25. Thème d'apprentissage 2017 sur la gestion financière et les responsabilités fiduciaires. Comme convenu par le Conseil d'administration en septembre 2016, la gestion financière et les responsabilités fiduciaires dans les opérations financées par le FIDA ont été retenues comme thème d'apprentissage pour le RARI 2017. Étant donné que les projets financés par le FIDA sont gérés au niveau national, en utilisant les systèmes publics nationaux de gestion financière, le FIDA doit obtenir l'assurance, de la part des emprunteurs/bénéficiaires, qu'ils respectent les normes fiduciaires du FIDA, notamment en appliquant des dispositions adéquates relatives à la gestion financière⁸. À cet effet, le FIDA supervise l'efficacité des dispositions en place relatives à la gestion financière et apporte un appui à la capacité fiduciaire de l'emprunteur, tant au stade de la conception du projet qu'au cours de son exécution.

⁸ L'expression "gestion financière" fait référence à l'organisation, la budgétisation, la comptabilité, le contrôle interne, les flux de fonds, l'information financière et les modalités de la vérification interne et externe des comptes par lesquels les emprunteurs/bénéficiaires reçoivent des fonds, les dépensent, et en enregistrent l'utilisation. (Manuel de gestion financière et d'administration 2016, p. 3).

26. Les données factuelles issues des rapports d'évaluation et des examens du portefeuille font apparaître cinq grands enseignements, qui mettent en évidence les éléments moteurs d'une gestion réussie des responsabilités fiduciaires, ainsi que les obstacles à cette réussite.
27. Enseignement 1: L'introduction de mesures apportant, avant l'exécution, une réponse aux faiblesses identifiées dans la capacité de gestion au niveau institutionnel et à celui du projet réduit l'exposition inutile au risque fiduciaire. Les projets du FIDA sont exposés à de multiples risques: problèmes de gouvernance au niveau national ou sectoriel (y compris la corruption); réglementations et structures juridiques complexes, peu claires ou inefficaces; et faiblesse des institutions et des capacités, pesant sur l'exécution du projet et compromettant la gestion financière et le respect des normes fiduciaires. Les évaluations de la gestion financière (EGF) sont essentielles pour déterminer les risques inhérents⁹ dans le cadre du processus d'évaluation d'ensemble du risque fiduciaire du projet (RFP) (introduit en 2012), mené initialement au cours de la conception du projet puis réexaminé au moins une fois par an tout au long de la durée de vie du projet. Les structures de gestion du projet, englobant la surveillance par le comité de pilotage, les hauts cadres du ministère ainsi que l'UGP, constituent des éléments organisationnels essentiels à un contexte favorable à l'exécution.
28. Enseignement 2: Gérer les responsabilités fiduciaires en appliquant les réglementations et les systèmes nationaux peut impliquer un compromis entre les risques à court terme et la durabilité à long terme. Les projets du FIDA utilisent, lorsque c'est possible, les systèmes publics nationaux de gestion financière¹⁰. Étant donné que les systèmes gouvernementaux peinent habituellement à répondre aux exigences fiduciaires du FIDA (comme la planification et la budgétisation intégrées des travaux, l'information financière et la passation des marchés), il est inévitable que l'exécution du projet accroisse les risques fiduciaires¹¹. Les mesures d'atténuation de ces risques comprennent habituellement un renforcement des capacités axé sur le contexte immédiat de gestion financière du projet. Toutefois, dans la mesure où un renforcement plus général des capacités nationales ne relève pas du mandat du FIDA, il est nécessaire de prévoir des mesures spécifiques au projet pour protéger la gestion financière des risques inhérents aux systèmes existants. Souvent renforcées par un appui supplémentaire à l'exécution apporté par le FIDA, elles comportent des risques fiduciaires à court terme mais compromettent aussi la durabilité à long terme des capacités du projet.
29. Enseignement 3: Un suivi fiduciaire efficace améliore les contrôles sur la gestion financière et la conformité aux normes fiduciaires, mais n'élimine pas les risques fiduciaires. La faiblesse de la gestion demeure l'un des problèmes fondamentaux de la conformité aux normes fiduciaires. Elle est fréquemment liée à une incapacité à mettre en place un personnel adéquat en termes de nombre et de compétences, à laquelle s'ajoute la rotation des titulaires de postes clés. Une capacité de gestion insuffisante se traduit par une planification inefficace et souvent peu réaliste, des retards dans la passation des marchés, des perturbations dans les flux de fonds, un suivi inadéquat des activités du projet, et en fin de compte un retour sur investissement sous-optimal. L'insuffisance des contrôles financiers est souvent la

⁹ Une évaluation de la gestion financière et une synthèse fiduciaire au niveau du pays apportent des éléments d'information à l'EGF au niveau du projet. Elles s'appuient sur l'examen de la documentation pertinente disponible sur: la gouvernance; les notes figurant dans l'édition la plus récente de l'indice de perception de la corruption de Transparency International; les conclusions de tout éventuel diagnostic récent de la gestion financière financé par un donateur; et tous les éventuels rapports récents publiés par des donateurs et des partenaires du développement (comme les évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière ou autres documents du même ordre). Ces informations sont complétées par des données sur le portefeuille en cours du FIDA dans le pays et sur les notes relatives au risque de gestion financière attribuées à ce portefeuille.

¹⁰ Y compris les comptes uniques de trésorerie, les budgets, les systèmes intégrés de comptabilité financière, les institutions d'audit interne et les procédures administratives d'autorisation des dépenses ou les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (SAI).

¹¹ Rapports sur l'état d'avancement des projets du FIDA.

cause de retards dans l'exécution et provoque parfois l'échec du projet. Il est nécessaire, pour maîtriser les risques fiduciaires, que le suivi de la gestion financière au niveau du projet mette particulièrement l'accent sur les domaines suivants de maîtrise du risque: i) décaissement/retraits; ii) programme de travail et budget; iii) audits portant sur la gestion interne et le respect des engagements contractuels; et iv) passation des marchés.

30. Enseignement 4: La supervision des projets contribue à la conformité aux normes fiduciaires si et lorsqu'elle est appuyée par des mesures crédibles visant à en assurer le respect et accompagnées d'un appui efficace à l'exécution. La supervision par le FIDA apporte un complément et un renforcement au suivi des risques fiduciaires du projet. Cette supervision a pour objectifs: i) de surveiller le fonctionnement des dispositifs de maîtrise du risque au niveau du projet et d'améliorer ainsi le respect, par le projet, des obligations fiduciaires liées au prêt; et ii) d'accroître la capacité des projets de gérer correctement leurs activités en général, et celles relatives aux finances en particulier. À ces fins, le FIDA surveille les éventuelles défaillances dans la performance des contrôles, et fournit des incitations appropriées pour améliorer la performance du contrôle.
31. Enseignement 5: L'appui à l'exécution réduit les risques du contrôle fiduciaire, mais il est limité par les coûts de transaction élevés. Les mesures d'appui à l'exécution renforcent le contrôle fiduciaire, dans la mesure où elles apportent une réponse aux faiblesses existantes dans la gestion financière du projet. Intervenant à la suite des problèmes détectés au cours de la supervision des projets, le FIDA a fourni un appui consultatif pour résoudre des problèmes spécifiques et une formation pour le développement des capacités locales. De manière générale, ces mesures, couvrant toute la gamme des préoccupations fiduciaires – y compris la préparation et l'exécution du programme de travail et budget, les questions techniques, le système de suivi-évaluation (S&E), les outils d'établissement des rapports, la passation des marchés et d'autres questions financières – ont contribué à améliorer la performance fiduciaire du projet. Toutefois, le coût effectivement élevé des missions de supervision en a limité la fréquence.
32. En résumé, la conformité aux normes fiduciaires exige, en termes institutionnels et procéduraux, des réponses soigneusement adaptées à l'extrême diversité des conditions et des dynamiques des différents pays. La durabilité des résultats du projet exige, à son tour, que les institutions nationales pilotent ces solutions, le FIDA se tenant en réserve pour aider à l'exécution. Par conséquent, le premier principe directeur qui émerge pour le FIDA est le suivant: une gestion réussie des responsabilités fiduciaires exige de la rigueur plutôt que de la rigidité dans la préparation, la conception, la supervision, l'exécution et l'appui technique aux projets. En fin de compte, l'unique moyen de répondre au risque fiduciaire est de contribuer au développement de la capacité institutionnelle; seule une perspective à moyen ou à long terme semble réaliste pour réduire sérieusement les niveaux de risque.
33. Conclusions. Le RARI 2017 présente les conclusions suivantes, qui prennent en compte les problèmes et les enseignements transversaux.
34. La performance des opérations du FIDA s'est améliorée à partir de 2009; cette performance commence toutefois à atteindre un plateau. Entre FIDA8 et FIDA9, on a observé une amélioration statistiquement significative dans les moyennes des critères choisis, comme la pertinence, l'innovation et la reproduction à plus grande échelle, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, et la performance du FIDA en tant que partenaire. Pour ce qui concerne d'autres critères d'évaluation, comme l'efficacité, l'efficience, la performance du projet, l'impact, la durabilité, la gestion des ressources naturelles, la performance du gouvernement en tant que partenaire et le résultat global du projet, la performance a connu un plateau au cours de la période 2013-2015. La durabilité et l'efficience continuent d'exiger l'attention du FIDA et demeurent les critères pour lesquels la performance est la

plus faible, le second suivant au cours des dernières années une pente légèrement déclinante. Dans l'ensemble, les notes des évaluations demeurent dans la zone "plutôt satisfaisant" (4).

35. Il ressort des notes attribuées par IOE que la performance de la majorité des critères est actuellement inférieure aux cibles établies dans les CMR de FIDA9 et FIDA10. Pour quatre des critères (efficacité, efficacité, durabilité des avantages, et gestion de l'environnement et des ressources naturelles) les notes sont de 10 à 20 points de pourcentage inférieures aux cibles de 2018, ce qui traduit la nécessité d'efforts accrus dans ces domaines. Pour trois autres critères (performance du gouvernement en tant que partenaire, impact sur la pauvreté rurale, et égalité des sexes et autonomisation des femmes), les notes sont inférieures au maximum à cinq points de pourcentage de la cible. L'innovation et la reproduction à plus grande échelle ont dépassé la cible de 1%. L'adaptation au changement climatique a dépassé une cible prudente. On ne dispose toutefois, à ce jour, que de peu d'observations sur ce critère. Les cibles ci-dessus ne seront pas mesurées par les notes d'IOE, mais par celles de la direction, et FIDA10 étant encore en cours d'exécution, cette observation appelle l'attention de la direction sur la nécessité de poursuivre les améliorations pour atteindre ces cibles d'ici 2018.
36. Une bonne performance sur le terrain est déterminée par des stratégies de ciblage bien définies. Les projets du FIDA dont les performances sont bonnes présentent une forte pertinence pour le contexte socioéconomique et les besoins des bénéficiaires, ainsi que pour les priorités institutionnelles. Des stratégies de ciblage bien définies garantissent la cohérence de la pertinence du projet, en particulier pour les bénéficiaires, depuis la conception du projet jusqu'à la réalisation des objectifs. Les principaux problèmes soulevés par les évaluations se rapportent aux lacunes dans l'identification des différents groupes socioéconomiques et aux besoins et demandes propres qu'ils expriment. De même, il arrive fréquemment que les ajustements introduits au cours de l'exécution du projet ne prennent pas pleinement en compte la différenciation des besoins entre les groupes les plus vulnérables, les jeunes et les femmes en particulier.
37. Il est indispensable de promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes pour relever le défi du Programme 2030 concernant l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et l'élimination de la pauvreté rurale. Parmi les Objectifs de développement durable (ODD), l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes constituent à la fois un but (ODD5) et un moyen de réaliser les ODD pour faire disparaître la faim et la pauvreté. Le Cadre stratégique du FIDA (2016-2025) inclut l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes parmi les principes d'engagement et envisage la reproduction à plus grande échelle de ses pratiques actuelles en matière d'intégration de la problématique hommes-femmes afin de parvenir à un impact transformant les rapports entre les sexes et contribuant à la réalisation des ODD. Selon les évaluations d'IOE, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes demeurent les indicateurs présentant les meilleures performances. Il existe toutefois une marge de progression. Le RSE sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes fournit des indications sur la manière dont le FIDA peut stimuler des impacts transformant davantage les rapports entre les sexes. Les pratiques les plus efficaces sont celles qui brisent les rôles imposés et les stéréotypes, améliorent la représentation et l'expression dans la gouvernance locale, et apportent une formation professionnelle. La transformation exige aussi, toutefois, des changements dans les normes et les pratiques culturelles, au-delà des capacités individuelles, ainsi que des changements systémiques, par exemple dans la législation, les politiques et les capacités des gouvernements, où subsistent encore d'importantes lacunes.
38. La nécessité d'améliorer les données du système de S&E est largement reconnue au FIDA. L'absence de données ventilées constitue une préoccupation spécifique aux domaines de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, de l'adaptation au changement climatique, de la sécurité alimentaire et de la

productivité agricole. La direction a pris, en 2016, des mesures en vue du renforcement de ses systèmes de S&E, reposant sur le Cadre du FIDA relatif à l'efficacité en matière de développement. Toutefois, les évaluations examinées dans ce RARI mettent en lumière le besoin de données davantage ventilées pour deux des critères: i) gestion de l'environnement et des ressources naturelles; et ii) adaptation au changement climatique. Au cours de la période de FIDA9, ces critères étaient fusionnés, ce qui s'est traduit par une prédominance des données concrètes relatives au premier et à des éléments limités concernant le second. La scission entre les deux dans le cadre de FIDA10 constitue un pas en avant positif, s'il est accompagné d'une meilleure disponibilité des données. L'autre domaine correspond au critère de la sécurité alimentaire et de la productivité agricole. On dispose de données concrètes principalement sur la productivité agricole, mais moins nombreuses sur la sécurité alimentaire, et en particulier la nutrition. Il est important de noter que l'amélioration de la production et de la productivité alimentaires peuvent ne pas conduire automatiquement à une meilleure nutrition.

39. Le thème d'apprentissage du RARI 2017 prend en considération le défi consistant à assurer la responsabilité fiduciaire des organismes gouvernementaux. La performance du gouvernement est l'élément moteur principal pour ce qui concerne la gestion financière, la passation des marchés, les audits, et la cohérence entre l'exécution et la planification. Le FIDA joue un rôle essentiel dans l'évaluation et l'atténuation des risques, assurant en outre la supervision et l'appui à l'exécution.
40. Le recours aux systèmes nationaux et les capacités inégales des institutions gouvernementales, particulièrement en matière de passation des marchés, constituent, pour les projets de prêt du FIDA, un problème qui contribue à la lenteur de l'exécution, ce qui affecte la performance du projet. Compte tenu de la diversité des contextes nationaux dans lesquels intervient le FIDA, la réponse à cette situation exige des approches procédurales spécialement adaptées de la conformité financière, pilotées par les institutions nationales avec l'appui à l'exécution du FIDA. Ceci permet au FIDA de maintenir la rigueur dans la gestion de sa responsabilité fiduciaire sans pour autant faire obstacle à une exécution harmonieuse.
41. Sauf pour ce qui concerne la gestion des savoirs, les évaluations n'ont relevé que des progrès limités dans le domaine des activités hors prêts au cours des dernières années. Les activités hors prêts (gestion des savoirs, établissement de partenariats et participation à l'élaboration des politiques au niveau du pays) se renforcent mutuellement pour apporter un complément aux projets d'investissement du FIDA et démultiplier l'impact des opérations qu'il finance sur le terrain. La gestion des savoirs a connu une tendance à l'amélioration, mais elle atteint actuellement un plateau. Pour les partenariats et la participation à l'élaboration des politiques au niveau du pays, la tendance est à la décroissance de la performance.
42. En résumé, bien que des améliorations significatives aient été notées entre les périodes de FIDA8 et FIDA9, le plateau récemment observé dans la performance constitue un appel à agir si le FIDA doit atteindre la totalité des cibles de FIDA10. Il existe une marge d'amélioration pour aller au-delà de la note "plutôt satisfaisant" dans des domaines de force parmi lesquels la pertinence, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, ainsi que l'innovation et la reproduction à plus grande échelle. Une amélioration dans ces trois domaines transversaux – ciblage, égalité des sexes et autonomisation des femmes, ainsi que dans les activités hors prêts – peut jouer un rôle de catalyseur en vue d'une meilleure performance sur le terrain dans les programmes de pays et renforcer sensiblement les impacts sur la pauvreté rurale. Des efforts concertés de la part de la direction seront nécessaires pour libérer pleinement le potentiel de ces domaines. Le RARI 2017 formule les recommandations suivantes pour apporter une réponse aux défis les plus urgents.

43. Recommandations. Le Conseil est invité à adopter les recommandations suivantes:
44. Recommandation 1. Veiller à ce que la consolidation des résultats de FIDA9 ne se traduise pas par une stagnation au cours de FIDA10 et au-delà. Les cibles ambitieuses proposées pour FIDA10 exigent que les opérations du FIDA fassent fond sur ses points forts et cherchent à résoudre les goulets d'étranglement qui limitent depuis longtemps la performance, afin d'optimiser les résultats durables. Un tel saut suppose une modification du mode opératoire du FIDA, incluant une nouvelle approche de la conception du programme permettant aux opérations du FIDA de produire de manière efficiente des résultats pertinents et durables pour les bénéficiaires ciblés. Cela suppose une approche holistique qui améliore la corrélation entre le COSOP et la réserve de projets, et réduit le fossé entre la conception et l'exécution du projet grâce à une participation accrue du gouvernement, rendue possible par la plus forte décentralisation du FIDA. Afin de lancer cette évolution du paradigme, la direction peut définir, pour FIDA11, des cibles "satisfaisant ou mieux" dans des domaines de force comme la pertinence, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, ainsi que l'innovation et la reproduction à plus grande échelle, pour faire redécoller la performance du plateau où elle se situe actuellement.
45. Recommandation 2. Des approches induisant une transformation qui remédiera aux causes fondamentales de l'inégalité et de la discrimination entre les sexes sont nécessaires pour que le FIDA apporte une contribution significative à la réalisation de l'objectif des ODD selon lequel "personne ne doit être laissé pour compte". L'évolution vers la transformation des rapports entre les sexes exige du FIDA qu'il aille au-delà des processus participatifs, certes très importants, mais insuffisants. Les interventions appuyées par le FIDA doivent aussi prendre en compte les changements à long terme, dans les pratiques culturelles comme dans la législation et les politiques. À cet effet, il faut prévoir pour les projets une théorie spécifique du changement ainsi que des indicateurs pour en assurer le suivi tout au long du cycle de vie du projet.
46. Recommandation 3. Systématiser les trois activités hors prêts – gestion des savoirs, partenariats et participation à l'élaboration des politiques – pour en libérer le potentiel en vue de la reproduction à plus grande échelle des résultats du programme de pays. Les activités hors prêts doivent être reconnues comme un ingrédient clé pour la réalisation du mandat du FIDA. Les objectifs assignés aux activités hors prêts doivent être formulés de manière plus sélective, et avec des liaisons internes claires entre les activités et les ressources nécessaires pour les entreprendre. Les activités hors prêts doivent être intégrées aux programmes de pays et aux processus connexes (comme la supervision, l'examen du programme de pays et l'évaluation de la performance du secteur rural).
47. Recommandation 4. Améliorer la granularité des données pour un certain nombre de critères stratégiques en vue d'un meilleur suivi de la performance et d'une meilleure approche des interventions. Compte tenu de l'accent accru placé sur l'intégration, dans FIDA10, de l'adaptation au changement climatique, appuyée par sa dissociation de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, il est nécessaire de recueillir des éléments concrets mieux adaptés pour la démonstration des résultats. Les progrès technologiques, et notamment l'information géospatiale et la télédétection, peuvent offrir des possibilités rentables d'amélioration de la qualité des données. Élément central du mandat du FIDA, la sécurité alimentaire exige une attention particulière pour faire en sorte que la productivité agricole conduise à une meilleure sécurité alimentaire pour les groupes cibles du FIDA. Il faudra à cet effet inclure des indicateurs de la sécurité alimentaire dans la formulation des stratégies de pays et la conception des projets et dans leur suivi.'

48. Recommandation 5. Appliquer une différenciation accrue dans la gestion financière et les exigences fiduciaires concernant la passation des marchés, tout en appuyant les améliorations des capacités nationales à long terme.
- a) À court et à moyen termes, le FIDA doit différencier davantage les exigences fiduciaires sur la base du contexte et du profil de risque du pays. Il faudra à cet effet une meilleure évaluation ex ante des risques de passation des marchés aux trois niveaux du pays, du secteur et de l'agence, en échange d'une approche mieux adaptée des exigences fiduciaires, notamment pour la passation des marchés.
 - b) À long terme, le but est de contribuer au renforcement des capacités de gestion financière et de passation des marchés des organismes d'exécution, éventuellement avec l'appui de dons du FIDA. Suivant le contexte du pays, et en collaboration avec d'autres partenaires, le FIDA pourrait appuyer l'établissement d'unités permanentes de gestion de projet, responsables de toutes les interventions à financement externe dans un secteur ou un sous-secteur spécifique.
49. Thème d'apprentissage du RARI 2018. Le Conseil d'administration est invité à adopter la recommandation visant à retenir le "ciblage" comme thème d'apprentissage pour le RARI 2018. Bien que certaines évaluations aient relevé de bons exemples de ciblage, la question du manque de clarté et d'analyse du groupe cible dans la conception du projet ainsi qu'au niveau stratégique (COSOP), est toujours présente.