



FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA - Troisième session

Rome, 2-3 juillet 2002

**EXAMEN EXTERNE DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT DES OPÉRATIONS
DU FIDA**

1. À sa première session, la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA a examiné une proposition soumise par les coordonnateurs des trois listes en vue de faire dresser un bilan des résultats et de l'impact des opérations du FIDA par une équipe d'experts indépendants, préalablement aux délibérations sur la reconstitution. Cette proposition, telle qu'elle figure dans le document REPL.VI/1/R.4, a été approuvée par la Consultation.
2. À la même session, la Consultation a également approuvé la composition de l'équipe chargée de procéder à l'examen externe, ainsi que son mandat, tels qu'ils figurent dans le document REPL.VI/1/R.7.
3. La Consultation trouvera ci-joint, pour examen, le rapport de l'équipe chargée de l'examen externe, qui était placée sous la direction de M. Niels Dabelstein.

Copenhague
11 juin 2002

M. Lennart Båge
Président
Fonds international de développement agricole
Rome

File
104.IFAD.1.eval

Cher Monsieur,

J'ai le plaisir de vous soumettre le rapport sur l'examen externe des résultats et de l'impact des opérations du FIDA en vous priant de bien vouloir le transmettre à la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA, conformément au mandat publié sous la cote REPL.VI/1/R.7 en date du 21 février 2002. Au nom de tous les membres de l'équipe qui a été chargée de réaliser cet examen externe, j'espère que les observations formulées dans ce document sur les points forts et les points faibles du FIDA apporteront des informations constructives à la Consultation.

À notre avis, l'intérêt que représente la contribution du FIDA à l'effort global de la communauté internationale – en vue de réduire la pauvreté en général et la pauvreté rurale en particulier – ne saurait être remis en cause. Le FIDA dispose dans son domaine d'une expérience et de compétences considérables, et il est indispensable qu'il reste clairement positionné dans le créneau où il a acquis un avantage comparatif.

Notre participation à cet examen s'est avérée instructive et fort intéressante, aussi tenons-nous à vous remercier ainsi que la Consultation de la confiance que vous nous avez témoignée en nous choisissant pour cette mission. Le travail que nous avons fait n'aurait pas été possible sans la disponibilité et la coopération du personnel du FIDA à Rome et de ses partenaires dans les quatre pays où nous nous sommes rendus. Nous leur sommes à tous extrêmement reconnaissants. Enfin, nous tenons aussi par-dessus tout à remercier les ruraux pauvres qui nous ont fait part de leurs points de vue et de leurs opinions. C'est à eux et à leur avenir que nous voudrions dédier respectueusement ce rapport.

Je vous prie d'agréer, cher Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

[Signé] Niels Dabelstein
Président
Équipe chargée de l'examen externe

EXAMEN EXTERNE DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT DES OPÉRATIONS DU FIDA

RAPPORT DE L'ÉQUIPE CHARGÉE DE L'EXAMEN EXTERNE

19 juin 2002

TABLE DES MATIÈRES

	Page
SIGLES ET ACRONYMES	iii
PRÉFACE	v
PRINCIPALES CONCLUSIONS	vii
I. INTRODUCTION	1
A. Généralités	1
B. Méthodologie	2
II. RÉSULTAT ET IMPACT DES ACTIVITÉS DU FIDA	4
A. Impact sur la pauvreté rurale	4
B. Performance des projets	13
C. Performance des partenaires	14
III. PROGRÈS ACCOMPLIS GRÂCE À L'AMÉLIORATION DES PROCESSUS	18
A. Introduction	18
B. Dialogue politique et partenariats	19
C. Renforcement de l'impact: approches propres au FIDA	21
D. Amélioration des évaluations d'impact	22
IV. SYNTHÈSE	25

ANNEXES

Annexe I: Examen externe des résultats et de l'impact des opérations du FIDA: Mandat et champ d'application.

Annexe II: Liste des pays/projets visités.

SIGLES ET ACRONYMES

CAD	Comité d'aide au développement
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention par pays
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EEE	Équipe chargée de l'examen externe
IC	Institution coopérante
IFI	Institution financière internationale
OAC	Organisation à assise communautaire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
RAP	Rapport d'achèvement de projet
S&E	Suivi et évaluation
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

PRÉFACE

La première session de la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA, qui s'est tenue le 21 février 2002, a approuvé la proposition visant à faire réaliser un examen externe des résultats et de l'impact des opérations du FIDA. Conformément au mandat établi à cette fin (reproduit à l'annexe I), "l'examen externe devra faire le point sur: a) les résultats et l'impact des opérations réalisées avec l'appui du FIDA, et b) les méthodes et processus récemment mis en place pour évaluer les résultats et l'impact des projets financés par le FIDA, ainsi que d'autres mesures adoptées pour mieux focaliser l'attention du FIDA sur ses résultats".

L'équipe chargée de l'examen externe (EEE) était composée de personnes provenant des services d'évaluation d'institutions de développement ainsi que de membres du Comité d'évaluation du FIDA représentant les trois listes, comme suit:

Président: M. Niels Dabelstein, chef du Secrétariat à l'évaluation, Assistance danoise pour le développement international, et président du groupe de travail sur l'évaluation de l'aide du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE/CAD);

Vice-Président: M. Victor Hugo Morales Melendez, président et membre du Comité de l'évaluation du FIDA (Mexique);

M. Adnan Bashir Khan, ancien membre du Comité de l'évaluation du FIDA (Pakistan);

M. Lothar Caviezel, administrateur pour la Suisse et membre du Comité de l'évaluation du FIDA;

M. Osvaldo Feinstein, directeur du Département de l'évaluation des opérations, Banque mondiale;

M. Gabriel Lombin, membre du Comité de l'évaluation du FIDA (Nigéria);

M. Rob van den Berg, directeur du Département de l'évaluation des politiques et des opérations, Ministère néerlandais des affaires étrangères.

L'équipe a commencé ses travaux par un atelier de deux jours, les 14 et 15 février 2002, dont le but était de présenter une proposition réaliste à la première session de la Consultation. Cette première étape était particulièrement importante étant donné le souhait exprimé par la direction du FIDA, pleinement appuyée en cela par la première session de la Consultation, de pouvoir soumettre le rapport de l'EEE à la troisième session de la Consultation prévue pour les 2 et 3 juillet 2002.

Trois consultants ont été recrutés pour assister l'EEE: M. Hans Wyss, qui dirigeait cette équipe, M. Ian Jones et Mme Govind Kelkar. Après avoir participé à l'atelier de démarrage, ces consultants ont commencé à étudier les documents disponibles et ont rencontré de nombreux membres de la direction et des services du FIDA, au siège de l'Organisation, en février. En mars et en avril, les membres de l'EEE et les consultants se sont rendus sur le site de neuf projets financés par le FIDA dans quatre pays situés chacun sur un continent différent. Au cours de ces visites, les équipes de terrain ont eu des entretiens avec des ministres, des hauts fonctionnaires, des directeurs de projet et autant de bénéficiaires que possible, ainsi qu'avec de nombreux intervenants – publics et privés, nationaux et internationaux – et collaborateurs du FIDA. L'EEE est très reconnaissante de la coopération dont elle a ainsi pu bénéficier et de toutes les discussions instructives qu'elle a pu avoir avec ces divers interlocuteurs.

L'EEE s'est réunie du 15 au 17 mai pour examiner la version préliminaire du rapport que les consultants avaient préparée sur la base des éléments réunis à l'issue des visites dans les pays et sur le site des projets, de l'examen de la documentation fournie par le FIDA et des nombreux entretiens tenus à Rome et sur le terrain. Après révision et approbation, l'EEE a transmis le rapport à la direction du FIDA pour commentaires, et une rencontre a eu lieu le 3 juin.

Les membres et les consultants de l'EEE se félicitent de l'excellent climat de coopération dans lequel ils ont mené leurs travaux avec le FIDA. Ils souhaitent remercier en particulier le Président du Fonds, M. Lennart Båge, les responsables du Département gestion des programmes et de ses divisions, les chargés de portefeuille de pays et les spécialistes de l'évaluation responsables des pays/projets examinés, le directeur et les membres du Département des affaires extérieures, le contrôleur et beaucoup d'autres encore, notamment au sein du Bureau de l'évaluation et des études, sans l'aide desquels l'examen n'aurait pu avoir lieu.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

L'examen dont il est rendu compte ici porte sur des documents qui couvrent un large éventail d'activités du FIDA, parmi lesquels en particulier les rapports du Bureau de l'évaluation et des études. L'EEE a circonscrit ses travaux à dix pays choisis dans les cinq régions et a complété l'étude des documents existants par des entretiens avec le personnel et les partenaires du FIDA, ainsi que par des visites dans quatre des pays sélectionnés. Les visites sur le terrain ont dans l'ensemble confirmé et renforcé les conclusions du travail de synthèse effectué sur la base de la documentation disponible.

1. Le FIDA est la seule de toutes les institutions financières internationales (IFI) à avoir spécifiquement pour mandat de lutter contre la pauvreté rurale. Il a acquis dans ce domaine une expérience, des compétences et un avantage comparatif considérables.

2. L'examen a confirmé que le FIDA a ciblé en priorité ses interventions financières et ses efforts de dialogue sur les populations rurales les plus défavorisées de toutes les régions du monde, que ce soit au plan économique, écologique ou social. En outre, le Fonds a attiré l'attention sur la situation particulière des femmes, qui n'ont pas accès aux ressources bien qu'elles contribuent très largement à les mettre en valeur, et il s'est également employé à combattre la pauvreté en aidant à l'effort de reconstruction entrepris dans des situations d'après-conflit.

3. Il existe des preuves indéniables que le FIDA a contribué directement et indirectement à la réalisation des objectifs de développement du Millénaire, à savoir éliminer l'extrême pauvreté et la faim, promouvoir l'équité entre les sexes et renforcer le pouvoir d'action des femmes, et assurer la conservation des ressources naturelles. Ce résultat, il l'a obtenu non seulement grâce à ses interventions, mais aussi en donnant l'exemple d'approches novatrices qui ont été ensuite reprises par d'autres. Il est également établi, comme l'attestent les informations réunies sur certains projets financés par le FIDA, que ceux-ci ont une incidence positive sur la pauvreté dans la mesure où ils contribuent à la production et à la sécurité alimentaire ainsi qu'à la formation de capital social, physique ou financier.

4. Le FIDA a démontré que pour faire reculer durablement la pauvreté rurale, il faut donner aux bénéficiaires les moyens de s'appropriier les projets, car c'est en renforçant la confiance qu'ils ont en eux-mêmes et leur sentiment de dignité qu'on peut les encourager à exprimer leurs besoins et leurs préférences, et en faire des partenaires à part entière du processus de développement. Le Fonds a développé cette approche participative avec un succès croissant dans tous les projets qu'il finance, et si les résultats obtenus ont pu varier étant donné la grande diversité des emprunteurs, et par conséquent des contextes nationaux, ils ont été dans certains cas tout à fait remarquables.

5. En encourageant le développement d'institutions locales qui permettent aux ruraux pauvres de mieux s'organiser, le FIDA a contribué à la formation de capital social en milieu rural. Il existe maintenant des réseaux qui relient les ruraux pauvres entre eux et avec les institutions susceptibles de les aider à développer leurs capacités de production dans le domaine agricole et dans d'autres secteurs de l'économie rurale. Les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations à assise communautaire (OAC) participent de plus en plus à la mise en place de structures institutionnelles capables de réduire la dépendance à l'égard des services publics lorsque ceux-ci ne peuvent pas à eux seuls répondre aux besoins.

6. La gestion des ressources naturelles, préoccupation constante et parfois cible exclusive des projets financés par le FIDA, est un autre point fort mis en évidence par l'examen. Dans ce domaine, l'impact potentiel des activités a été nettement renforcé par des méthodes impliquant la participation des ruraux pauvres affectés.

7. Dans le cadre de ses multiples activités, le FIDA a contribué à quelques innovations aujourd'hui largement connues, notamment en ce qui concerne la microfinance, la conservation du sol et de l'eau, les associations d'irrigants, les groupes d'entraide et diverses formes de partenariat. Le FIDA a également encouragé avec succès l'utilisation des connaissances et des ressources locales. Toutefois, les innovations n'ont pas été le fruit d'une démarche systématique, et il est donc maintenant nécessaire de réfléchir à ce que doit être l'équilibre entre, d'une part, l'innovation/démonstration/reproductibilité et, de l'autre, la fourniture de services aussi larges que possible par l'intermédiaire de mécanismes éprouvés et acceptés par tous. L'EEE recommande de privilégier la première de ces deux options, avec les conséquences que cela comporte pour le mode de fonctionnement du FIDA.

8. Le FIDA a souvent mené un dialogue fructueux avec les gouvernements et d'autres partenaires sur les conséquences locales, sectorielles et macroéconomiques que peuvent avoir ses projets, telles que l'expérience a permis de les observer. Le grand intérêt de ce type de dialogue est qu'il repose sur des situations locales réelles en attente de solution. Par sa nature même et par les fonctions qui sont les siennes, le Fonds a toutefois beaucoup moins participé au dialogue sur les orientations de politique générale, même s'il est de plus en plus invité par les gouvernements et d'autres partenaires à jouer un rôle à ce niveau, par exemple, en ce qui concerne la préparation des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), parallèlement aux initiatives qu'il a prises pour mettre au point ses propres instruments à cet égard. Cela étant, la possibilité pour le Fonds d'influer sur la définition des politiques à ce niveau plus élevé, plutôt que de simplement informer le dialogue, dépend directement de l'ampleur relative de sa contribution dans les différents pays. Autrement dit, le Fonds sera d'autant plus à même de peser sur le cours des politiques qu'il réussira à nouer des partenariats avec d'autres intervenants et à assumer les coûts que cela implique, c'est-à-dire en définitive à renforcer sa présence dans les pays.

9. L'examen externe a dégagé un certain nombre de domaines dans lesquels les résultats des projets auraient pu – et auraient dû – être meilleurs. Premièrement, les avantages se sont révélés moins durables qu'on ne le prévoyait au moment de l'approbation des prêts. Cela n'est pas entièrement surprenant étant donné le contexte souvent très difficile, du point de vue physique, institutionnel, humain et/ou financier, et le caractère souvent expérimental des projets. Deuxièmement, le suivi des activités au niveau des projets et, en partie de ce fait, leur supervision laissent beaucoup à désirer.

10. Le FIDA a récemment pris une initiative intéressante en mettant au point des outils d'analyse pour évaluer l'impact de ses opérations, problème auquel se trouvent aujourd'hui confrontées toutes les organisations de développement. Il pourrait aussi se doter d'un cadre analytique permettant de mesurer les coûts et les avantages des approches novatrices, du développement institutionnel et de la création de capital social, au lieu de s'en remettre aux méthodes habituelles, telles que le calcul du taux de rendement économique. En outre, le FIDA devrait faire un effort accru en matière de gestion des connaissances, afin de faciliter la diffusion, aux plans internes et externes, des enseignements tirés de son expérience et d'accroître sa visibilité.

11. L'EEE estime que les progrès dans tous ces domaines dépendront de plusieurs facteurs: une culture axée sur l'attention à la performance, aux résultats et à l'impact (plutôt que sur l'approbation, le décaissement et la mise en œuvre des ressources), de plus grandes incitations à l'innovation, à la démonstration et à la reproductibilité, et un dispositif rigoureux de suivi et de supervision.

12. Enfin, il apparaît nécessaire que le FIDA renforce sa proximité avec le terrain. À cet égard, l'EEE note que le Fonds est lui-même en train d'examiner la question du soutien et de la supervision de l'exécution, et celle de sa présence dans les pays.

13. Si l'on considère que la grande masse des ruraux pauvres aura encore besoin d'une assistance pendant plusieurs décennies, la question qui se pose est alors la suivante: le FIDA sera-t-il en mesure de tenir son rang de première institution internationale de financement et de développement dans son domaine, et pourra-t-il maintenir et renforcer le rôle de chef de file qu'il joue auprès de ses partenaires? Cela dépend en grande partie des progrès qui seront accomplis dans les domaines

examinés ici, mais l'EEE est également consciente que cela ne sera possible que si le FIDA peut disposer des ressources humaines et financières nécessaires. Le FIDA est comme tous les organismes vivants: pour s'acquitter des tâches les plus variées qui lui incombent, en fournissant la quantité et la qualité de travail que ses partenaires attendent de lui, il a besoin d'une alimentation régulière et suffisante.

I. INTRODUCTION

A. Généralités

1. Pour comprendre l'évolution du FIDA dans les années 90 et au début de la première décennie du XXI^e siècle, période sur laquelle s'est concentrée l'équipe chargée de l'examen externe (EEE), il faut évoquer le contexte dans lequel l'Organisation a travaillé. Au cours des années 80, les banques multilatérales de développement, par lesquelles transitait principalement jusque-là l'aide des donateurs en faveur du développement agricole, ont recentré leur attention et leurs ressources sur l'ajustement structurel et la réforme de l'action gouvernementale. C'est ainsi que le FIDA s'est retrouvé pratiquement seul à s'occuper directement des problèmes de développement complexes que posent la pauvreté, la malnutrition et souvent même la faim en milieu rural. La mission assignée au FIDA ayant été définie de façon beaucoup plus étroite que celle de toutes les autres IFI, son intérêt pour le développement ne s'est pas infléchi au profit de questions macroéconomiques et non plus strictement rurales, même s'il a dû tenir compte de cette dimension chaque fois qu'elle concernait les ruraux pauvres. Ainsi, le FIDA a été le bénéficiaire des réformes de politique générale dans la mesure où elles ont renforcé le soutien apporté au développement rural. Au cours de cette période, le FIDA a également commencé à apprécier pleinement l'importance qu'il revêtait pour ses nombreux partenaires en tant que seul "représentant" ou presque des ruraux pauvres.

2. Au cours des années 90, les bailleurs de fonds ont recommencé à se préoccuper du problème de la pauvreté, directement et par l'intermédiaire des banques multilatérales de développement, en particulier de la pauvreté rurale. Toutefois, ce changement de cap n'a pas marqué un retour aux périodes antérieures. Premièrement parce que les banques multilatérales de développement avaient choisi entre-temps de privilégier l'aide sectorielle/globale et les prêts-programmes, et de limiter les financements directs spécialisés. Deuxièmement parce que du fait des changements d'orientation intervenus auparavant et de l'évolution des instruments de crédit, les compétences de leur personnel en matière de pauvreté rurale et dans le domaine de l'agriculture en général avaient diminué.

3. Un autre facteur dont le FIDA a dû tenir compte à l'époque a été l'érosion progressive du volume de l'aide publique au développement pendant toutes les années 90 et jusqu'au début du XXI^e siècle. Cette contrainte a bien entendu pesé sur la reconstitution des ressources du FIDA et sur ses budgets de fonctionnement, qui sont restés très serrés malgré la pression des demandes adressées à l'Organisation étant donné l'importance croissante de son savoir-faire, mais elle s'est aussi traduite par une augmentation des frais réclamés par les institutions coopérantes (IC), de plus en plus préoccupées par les coûts, pour leurs services de supervision des projets financés par le FIDA. Comme le notait un rapport du FIDA en 1994¹: "alors que les ressources et les prêts du Fonds diminuaient, les commissions de service facturées par les organisations ... augmentaient. Résultat: l'institution "légère" qu'avaient voulu ses fondateurs en 1976 est venue rejoindre les rangs des lourdes et coûteuses machineries bureaucratiques". Depuis lors, il s'est produit une évolution importante: les prêts et les dons approuvés par le Conseil d'administration du FIDA ont considérablement augmenté (passant en moyenne de 314 millions de USD en 1991-1993 à 446 millions de USD en 1999-2001) – même si le nombre de nouveaux prêts supplémentaires est en fait beaucoup plus limité – alors que les dépenses de fonctionnement de l'Organisation n'ont pratiquement pas varié².

4. Compte tenu de ces diverses grandes tendances³, l'examen présenté ici vise avant tout à donner une idée de l'efficacité du FIDA compte tenu des résultats et de l'impact de ses activités, et en second lieu des effets perceptibles des nouvelles méthodes qu'il applique depuis la fin des années 90.

¹ Rapport de l'Évaluation externe rapide du FIDA, Rome, juillet 1994, page 1.

² Données tirées du: *Rapport annuel 2001* du FIDA, tableau 2, le FIDA: tableau synoptique, 1978-2001.

³ Un autre changement concerne la baisse de rendement des actifs liquides du FIDA (une source de revenu pour son budget) résultant de l'évolution du marché monétaire et du marché des capitaux, mais c'est là un sujet que l'EEE n'a pas été chargée d'étudier.

5. Parce qu'il a constamment centré son attention et ses efforts sur la réduction de la pauvreté rurale, le FIDA a beaucoup appris dans ce domaine et ses activités ont évolué. Le Fonds n'a jamais cessé d'étudier, de concevoir et de tester sur le terrain de nouveaux moyens de combattre plus efficacement la pauvreté rurale. Les premiers projets (souvent élaborés conjointement avec des banques multilatérales de développement) reposaient généralement sur une série d'éléments complémentaires, à savoir: investissements dans les infrastructures, crédit agricole et mesures techniques pour la plupart mises en œuvre par les services de vulgarisation du secteur public. Ce modèle a ensuite cédé la place à de nouvelles approches mieux adaptées au développement social et économique durable des zones rurales. Le contenu des projets a évolué, de même que la façon de procéder. Dans les premiers temps déjà, les projets allaient au-delà de la production agricole et de la création de revenus, et comportaient d'autres activités visant à offrir de nouvelles possibilités d'action aux ruraux pauvres. L'objectif était alors d'associer pleinement ces populations à la formulation et à la mise en œuvre des projets, tandis que l'on prenait plus largement conscience de la problématique hommes-femmes et de l'importance de l'efficacité institutionnelle, particulièrement en ce qui concerne les services publics destinés aux ruraux pauvres. En matière d'égalité entre les sexes, l'évolution du FIDA depuis le début des années 90 reflète une compréhension de plus en plus grande de la contribution des femmes à la sécurité alimentaire ainsi que de la corrélation entre pauvreté et inégalité entre les sexes.

B. Méthodologie

6. L'EEE a reconnu dès le départ que sa tâche était extrêmement ambitieuse étant donné les contraintes de temps et de ressources auxquelles elle était confrontée, notamment en ce qui concerne la disponibilité des documents qu'elle devait étudier, et elle a pris bonne note du fait que sa mission consistait à procéder à un *examen* et non à une évaluation de la situation. Le mandat établi pour l'examen externe précisait en effet que celui-ci serait effectué sans recourir à "un processus de validation indépendante par le biais d'un travail de recherche personnel (y compris sur le terrain) ou par une étude des documents sur lesquels reposent les rapports disponibles". Il s'agissait en fait de faire la synthèse des résultats et des évaluations d'impact exposés dans les rapports disponibles et de formuler un avis sur leur utilité, leur qualité et leur cohérence interne. Dans le cadre ainsi défini, l'EEE a décidé de circonscrire sa tâche de la façon suivante:

- en sélectionnant dix pays en fonction a) de la disponibilité des rapports d'évaluation préparés au cours des cinq dernières années, en particulier des évaluations des programmes par pays, et b) de la répartition géographique et de l'équilibre entre les petits et les grands pays, avec au moins un pays en situation post-conflictuelle;
- en choisissant ensuite quatre de ces dix pays pour des visites sur le terrain, avec le même souci d'équilibre général entre les régions (il était physiquement impossible pour les membres de l'équipe, compte tenu des délais impartis, de couvrir les cinq divisions régionales du FIDA).

7. Les pays retenus à l'issue de cette sélection sont les suivants (ceux qui ont été choisis pour les visites sur le terrain sont indiqués en caractères gras):

Afrique de l'Ouest et du Centre:	Ghana , Mauritanie
Afrique orientale et australe:	République-Unie de Tanzanie, Zambie
Asie et Pacifique:	Inde , Viet Nam
Amérique latine et Caraïbes:	El Salvador, Pérou
Proche-Orient et Afrique du Nord:	Arménie , Syrie

8. Pour chacun de ces pays, l'équipe a examiné a) les rapports d'évaluation préparés par le Bureau de l'évaluation et des études du FIDA, et b) d'autres documents pertinents (généralement un exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP), les examens les plus récents du portefeuille de prêts, les rapports et recommandations du Président et les rapports d'évaluation prospective, de

supervision et d'achèvement des projets). Toute cette documentation couvrait une période d'environ cinq ans, mais certains documents particulièrement pertinents datant du début des années 90 ont également été examinés.

9. Chacun des consultants a procédé à l'examen de la documentation pour au moins trois pays, participé à des visites sur le terrain avec des membres de l'EEE (annexe II), discuté avec les chargés de portefeuille concernés et préparé, pour chaque cas étudié, une note succincte exposant les résultats de ce travail. Toutes les notes ont été soumises aux pays intéressés pour commentaires, avant d'être examinées par l'EEE lors de la réunion des 15-17 mai, à l'exception d'une seule qui a été transmise ultérieurement. Lorsque l'EEE a rencontré la direction du FIDA le 3 juin, des réponses avaient été reçues de la part de quatre pays. Afin d'harmoniser les examens consacrés aux différents pays, une liste de critères a été établie pour la mesure des résultats et de l'impact des activités⁴. Neuf visites ont eu lieu au total sur le site d'autant de projets, à raison d'une à quatre visites par pays.

10. Cette démarche est apparue d'emblée comme la plus réaliste que pouvait adopter l'EEE. Elle a certes des limites, puisqu'elle ne peut prétendre aboutir à des conclusions tout à fait représentatives de l'ensemble des activités du FIDA, mais l'échantillon qui a été choisi couvre néanmoins un ensemble de situations suffisamment diverses pour permettre une appréciation qualitative pertinente. L'EEE savait également dès le départ que même pour les pays sélectionnés, il existait peu de rapports émanant du Bureau de l'évaluation et des études, que les méthodes utilisées antérieurement par ce dernier étaient essentiellement de nature qualitative et que les systèmes de suivi et d'évaluation (S&E) au niveau des projets laissaient beaucoup à désirer. C'est pourquoi il n'était guère possible d'obtenir des résultats quantitatifs. Dans ces conditions, l'EEE s'est donc donné pour objectif d'étudier et d'éclairer les réalisations du FIDA en s'appuyant sur un échantillon de documents et d'observations sur le terrain aussi équilibré et aussi large que possible. Les visites qui ont eu lieu sur le terrain ont en règle générale confirmé et renforcé les idées qui s'étaient dégagées de l'étude des documents.

11. En outre, les consultants ont examiné les documents de stratégie de ces dernières années qui les intéressaient, ainsi que certaines études du Bureau de l'évaluation ne portant pas sur des pays spécifiques. Enfin, et c'est là un point des plus importants, pendant toute la durée de leurs travaux, les membres de l'EEE et les consultants ont eu de nombreuses occasions de discuter des questions abordées dans les rapports et d'autres sujets jugés utiles pour l'examen, ce qui leur a permis de prendre connaissance des différents points de vue des nombreux interlocuteurs du FIDA.

⁴ Ces critères sont détaillés dans la section suivante.

II. RÉSULTAT ET IMPACT DES ACTIVITÉS DU FIDA

12. La principale activité du FIDA consiste à financer des projets ayant pour but d'améliorer la productivité et le bien-être des ruraux pauvres, ce qu'il fait souvent en mobilisant des cofinancements pour compléter ses propres fonds. L'intérêt de son action dépend en grande partie des perspectives de durabilité et de reproductibilité des projets auxquels il apporte ainsi son soutien. C'est en fonction de sa capacité à élaborer et à appliquer de nouvelles approches pour tenter de briser le cycle de la pauvreté rurale que l'on peut apprécier le rôle moteur qu'il joue dans son domaine, et c'est en raison de ce rôle qu'il doit finalement viser à rassembler et à diffuser les connaissances de plus en plus nombreuses dont on dispose maintenant sur ce problème et sur les moyens d'y remédier selon les circonstances.

13. Le FIDA a été en mesure de compléter son programme de prêts par l'octroi de dons. En outre, comme il est rappelé avec force dans le document intitulé FIDA V: Plan d'action (2000-2002), au-delà des prêts et des dons qu'il consent, son but est d'améliorer le bien-être des ruraux pauvres en préconisant des changements d'orientation et la création de partenariats stratégiques avec d'autres donateurs, gouvernements, ONG et organisations de la société civile directement à l'œuvre sur le terrain.

14. L'EEE s'est intéressée avant tout aux résultats et à l'impact des activités entreprises dans le cadre de projets financés par le FIDA. Elle a adopté le cadre d'évaluation récemment mis au point par le Bureau de l'évaluation et des études et qui permet, premièrement, d'isoler les différents aspects de l'impact des projets sur la pauvreté rurale et, deuxièmement, de mesurer la performance du FIDA et celle de ses partenaires en fonction de critères bien définis.

A. Impact sur la pauvreté rurale

15. **Impact sur le capital physique et financier des ruraux pauvres.** Dans ce domaine, l'EEE a dégagé un certain nombre de résultats encourageants, souvent d'ordre quantitatif, sans pouvoir toutefois procéder à des comparaisons ou à des regroupements de données. S'agissant du capital physique, l'impact des activités du FIDA a pris diverses formes reflétant toute la gamme des investissements réalisés dans le cadre des projets. L'accès à des ressources essentielles comme la terre et l'eau, pour des paysans qui n'avaient auparavant ni l'une ni l'autre, est une retombée positive qui a pu être observée dans quelques cas. Ainsi, en Mauritanie, dans le cadre du projet d'amélioration des cultures de décrue à Maghama, sur le fleuve Sénégal, le FIDA a insisté pour que les travailleurs sans terre soient inclus dans le groupe des bénéficiaires directs. Au niveau de la communauté, les travaux d'irrigation, la construction de petites infrastructures et de bâtiments, et la création de marchés figurent également parmi les avantages résultant de ce projet. Dans ce cas précis et de façon plus générale, l'EEE a constaté que de nombreux équipements détenus par les communautés ont besoin d'être entretenus pour que leurs utilisateurs puissent continuer d'en bénéficier, et qu'il est beaucoup plus facile de garantir cet entretien lorsqu'on fait participer les ruraux pauvres aux décisions d'investissement initiales, à l'exécution des travaux et au partage des bénéfices.

16. Au niveau de la famille, l'impact des activités en termes d'accroissement ou de transformation du capital physique grâce à des aménagements dans les exploitations ou en dehors a été mis en évidence dans tous les projets examinés, là encore sous diverses formes: petits travaux d'irrigation, aménagement de terrasses, construction d'abris pour les animaux, fourniture de bateaux et de filets de pêche, plantation d'arbres pour la production de fruits ou pour le bois de chauffage. L'épierrage des champs, principale activité de quatre des cinq projets financés par le FIDA en Syrie, a eu un effet positif sur la production végétale et sur la sécurité alimentaire des ménages. Au chapitre des améliorations d'ordre matériel, on signalera un résultat plus intéressant obtenu dans le cadre du projet de gestion des ressources naturelles dans la sierra méridionale au Pérou, qui a laissé les ruraux pauvres définir eux-mêmes leurs priorités en matière d'investissement, ce qui s'est traduit bien souvent, en priorité, par une amélioration de l'habitat, notamment au plan sanitaire. Globalement,

l'impact de tous les projets examinés en termes de modification des actifs physiques semble avoir été relativement conforme à ce que l'on escomptait, encore que certains problèmes de coûts (entraînant dans la plupart des cas une réduction des investissements par rapport au niveau initialement prévu, faute de ressources supplémentaires) et même de qualité des travaux soient à signaler. Les données concernant l'entretien ultérieur de ces actifs physiques sont en revanche moins positives.

17. Le développement du capital financier est un des effets particulièrement intéressants que l'EEE tient à mentionner. À cet égard, les services de microfinancement rural mis en place en Inde, par l'intermédiaire de groupes d'entraide essentiellement composés de femmes et dont les taux de remboursement se sont généralement avérés excellents, sont considérés comme l'innovation la plus importante que le FIDA ait apportée dans ce pays. Une intervention analogue, mais plus récente, en faveur d'associations féminines de la sierra méridionale au Pérou semble également avoir donné de bons résultats. Les membres de l'EEE qui se sont rendus sur le terrain ont pu se rendre compte que des montants au départ minuscules avaient fini, au bout de quelques années, par devenir des sommes importantes grâce aux activités de prêt et d'échange ainsi qu'au développement de la petite épargne individuelle encouragé par le projet. Les liens établis par les groupes d'entraide avec les banques commerciales (elles-mêmes connectées à un bon réseau de crédit rural) ou avec un système émergent d'intermédiaires financiers, de fédérations et/ou de banques féminines (qui existent déjà dans certains États de l'Inde comme le Gujarat et le Tamil Nadu) constituent à présent un atout essentiel pour le renforcement à long terme de la capacité institutionnelle des populations concernées.

18. **Impact sur le capital humain.** En ce qui concerne le capital humain, l'EEE a constaté que les interventions du FIDA sont principalement de nature indirecte. Le Fonds s'est généralement efforcé de faire en sorte que les pauvres qui vivent dans les zones couvertes par ses projets puissent avoir accès aux services de santé et d'éducation de base, dont le financement est normalement assuré par les services publics compétents et parfois par des ONG. Dans un cas, toutefois, en Inde, le FIDA a appuyé la création d'un service de santé primaire principalement destiné aux femmes et d'un réseau d'écoles prises en charge par les communautés. Un grand nombre de projets ont par ailleurs contribué à l'amélioration de la salubrité et de l'approvisionnement en eau potable des collectivités et des ménages, et cela semble avoir eu un effet positif sur l'état de santé des populations bénéficiaires.

19. Bien que le mandat du FIDA mette l'accent sur "...l'importance d'améliorer le niveau nutritionnel des populations les plus pauvres ..."⁵, l'EEE n'a relevé que peu de références à l'état de nutrition des enfants. Dans ses visites sur le terrain, elle s'est également rendu compte qu'il n'y avait pas de mesure systématique de l'état nutritionnel des populations (même sur la base de simples critères anthropométriques)⁶. Cela dit, il ne semble pas y avoir de graves problèmes de famine sur les sites des projets visités.

20. La contribution des projets financés par le FIDA à la formation de capital humain revêt deux formes différentes. Premièrement, les informations et les connaissances diffusées par l'intermédiaire des composantes techniques des projets participent directement à la création de capacités, particulièrement lorsque ce sont les ruraux pauvres eux-mêmes qui ont demandé à en bénéficier et qui ont accepté d'en supporter le coût (comme cela s'est produit dans le cas des deux projets mis en œuvre au Pérou dans la sierra méridionale). Dans beaucoup d'autres cas, les services de vulgarisation du secteur public, même s'ils sont essentiellement déterminés par l'offre, ont contribué à divers degrés à la formation de capital humain. L'initiation aux principes de base de la comptabilité, en général dans le cadre de projets comportant des composantes de microcrédit/financement rural, fait également partie des activités de nature à renforcer les capacités locales.

21. Deuxièmement, les projets du FIDA agissent aussi de façon indirecte sur le capital humain, notamment grâce à ce qu'il est convenu d'appeler l'"émancipation des populations", c'est-à-dire,

⁵ Accord portant création du Fonds international de développement agricole, article 2.

⁶ L'EEE a noté dans l'évaluation des programmes du Népal de 1998 une étude importante sur le sujet, qui a été suivie d'un atelier international organisé par le FIDA en septembre 2001 à Fiuggi.

comme on le verra dans la section suivante, grâce à tout ce qui concourt à accroître leur autonomie et à leur rendre leur dignité. En Inde, par exemple, certains projets ont réussi à sensibiliser les populations à l'importance de l'éducation pour les filles, renforçant ainsi le potentiel humain dans une région depuis longtemps laissée à l'abandon.

22. Toutefois, même lorsque des résultats positifs ont été obtenus dans le cadre de projets financés par le FIDA, l'EEE a constaté, lors de ses visites sur le terrain, que l'alcoolisme et la violence, notamment domestique, continuent de sévir dans certaines communautés rurales pauvres – problèmes qui pourraient peut-être justifier un partenariat avec certaines ONG. Il semble d'ailleurs que des groupes d'entraide, en Inde, soient déjà en train de s'en occuper.

23. **Impact sur le capital social et “émancipation des populations”.** La création de capital social et l'émancipation des populations sont deux domaines dans lesquels l'EEE a pu observer quelques-unes des innovations et des retombées les plus impressionnantes. Il est vrai qu'on s'accorde généralement à reconnaître, désormais, que plus les gens prennent part aux décisions qui les concernent, en matière de développement, plus ils se sentent ensuite responsables des investissements qui en découlent, et meilleures sont les chances de voir les ressources utilisées efficacement. L'examen des projets, dont une majorité se sont notamment employés à promouvoir les organisations des populations rurales, démontre amplement que le FIDA a beaucoup fait pour contribuer à la formation de capital social. Il convient de le féliciter en particulier pour les efforts entrepris afin de renforcer la capacité d'entraide des communautés locales, tout en encourageant la décentralisation des services publics essentiels de façon à rapprocher les centres de décision des populations couvertes par les projets. Toutefois, l'inégalité des progrès accomplis dans ce domaine, selon les pays, montre bien à quel point les traditions culturelles et les politiques gouvernementales en vigueur influent sur l'efficacité et la rapidité avec lesquelles le FIDA est à même d'introduire des approches plus participatives dans la formulation et la mise en œuvre de ses projets. On peut aussi se demander à cet égard, même s'il est plus difficile de répondre à la question, dans quelle mesure les différences constatées au sein des divisions régionales du FIDA et entre les chargés de portefeuille se traduisent par des expériences variables selon les pays. Ainsi, la Syrie et le Viet Nam, suivis des quatre pays africains sélectionnés pour l'examen, semblent moins bien placés sur l'échelle de la dépendance/participation des populations, alors que l'Arménie occupe une position médiane et que l'Inde, le Pérou et l'El Salvador sont les plus avancés.

24. La formation de capital social a souvent été liée au développement d'OAC locales, souvent avec l'aide d'ONG nationales et parfois internationales. Dans certains cas, les ONG se sont ainsi transformées en véritables prestataires de services, se substituant même quelquefois à des systèmes publics rigides. La situation des OAC semble toutefois extrêmement variable, bon nombre d'entre elles risquant même de ne pas survivre au projet qui les a créées, ce qui pose la question de leur véritable base (et de leur viabilité).

25. Des progrès décisifs ont été accomplis au Pérou en matière d'émancipation des populations lorsque le système public de vulgarisation a été supprimé pour des raisons économiques au début des années 90, car le FIDA a alors aidé le gouvernement à mettre au point un projet permettant aux paysans pauvres de se procurer eux-mêmes les services techniques dont ils ont besoin, ce qui a considérablement réduit les coûts. Une petite partie seulement de ceux qui n'avaient pas accès à ces services ont pu obtenir les financements nécessaires auprès du FIDA ou de l'État péruvien dans le cadre des nouvelles dispositions, mais il est vrai que leur situation s'est nettement améliorée. De façon générale, les bénéficiaires du projet ont maintenant un accès beaucoup plus large à l'information et aux marchés. Malgré la réussite de cette expérience, l'EEE a pu constater sur le terrain des différences importantes entre les communautés du point de vue du degré d'émancipation et de la formation de capital social. En outre, même dans un cas aussi net que celui du projet péruvien, il est impossible de dissocier l'effet d'émancipation du contexte plus général des soutiens publics (services de transport ou d'éducation subventionnés, par exemple) et des politiques gouvernementales qui ont une incidence sur le bien-être social et économique dans la zone d'un projet.

26. L'examen a montré que la contribution du FIDA à la formation de capital social avait été particulièrement importante qu'en El Salvador, grâce au financement d'une série de projets de reconstruction en milieu rural après l'accord de paix de 1992. Dans une situation post-confliktuelle difficile, ces projets ont permis de consolider un processus de règlement au départ hésitant, et il semble qu'ils aient finalement beaucoup contribué à reconstituer le tissu social, dans le contexte de la reconstruction et du développement des zones rurales. Des efforts analogues, dans des situations d'après-conflit, ont également été déployés dans certains pays africains où, malheureusement, l'impossibilité pour le FIDA de continuer à décaisser des fonds pour des projets en cours l'a empêché d'obtenir d'aussi bons résultats qu'en El Salvador. Un autre aspect des efforts de résolution des conflits locaux auquel le FIDA a contribué est illustré par l'exemple de l'Inde, où les initiatives appuyées par le Fonds en vue de résoudre de très graves problèmes de développement local ont permis de désamorcer une situation d'insurrection potentielle.

27. L'attention accordée au problème de l'égalité entre les sexes est l'un des points forts de l'action que mène le FIDA en vue de renforcer le capital social et d'affranchir les populations de la dépendance. Elle s'exprime sous une forme ou une autre dans tous les projets examinés, même si, de ce point de vue, les réussites les plus éclatantes côtoient parfois des résultats insuffisants. Le projet de promotion de la femme au Tamil Nadu, en Inde, peut être cité comme un exemple positif. Au-delà de ses avantages économiques, y compris grâce à la création de groupes d'entraide féminins, il a permis d'accroître la mobilité des femmes, d'améliorer les relations avec les représentants de l'administration et de renforcer le pouvoir de décision des femmes au sein des ménages, principalement en ce qui concerne la santé des enfants et l'utilisation des biens communs. Des retombées sociales analogues, imputables à des groupes d'entraide féminins, sont également signalées pour le Maharashtra et le Mewat, respectivement dans l'ouest et le nord de l'Inde. Dans le cadre du projet de développement tribal de l'Andhra Pradesh, des groupements d'entraide féminins ont même passé des contrats pour la construction de petits ouvrages d'irrigation et de bâtiments scolaires. Là où les groupes d'entraide se sont fédérés, les organisations de niveau supérieur se sont attaquées à divers problèmes sociaux et ont commencé à fonctionner comme des ONG, ce qui a facilité la création de nouveaux groupes. En revanche, au cours de la mise en œuvre du projet de conservation des sols et de réhabilitation des petites exploitations dans le Haut Ghana oriental, il est apparu que les difficultés rencontrées par les femmes pour accéder à la terre et au crédit n'étaient pas correctement prises en compte. Par la suite (phase II), il a été décidé d'inclure des spécialistes des questions de parité entre les sexes dans les équipes de direction au niveau de la province et des districts, et des mesures spécifiques ont été prises pour garantir l'égalité d'accès aux terres irrigables après la remise en état d'un barrage. Certaines difficultés ont également été signalées dans le cas du Viet Nam et de la République-Unie de Tanzanie en ce qui concerne l'accès des femmes à toutes les réalisations des projets⁷.

28. S'agissant des efforts déployés pour promouvoir l'égalité hommes-femmes, il semble que les conseils du FIDA aient été acceptés de façon très variable, selon les traditions politiques et culturelles locales. Quoi qu'il en soit, l'EEE a noté que même dans les pays peu enclins dans le passé à libérer des énergies souvent sous-estimées en améliorant la situation des femmes – pour le bien-être des ruraux pauvres en général – le FIDA a réussi à engager un dialogue et à lancer des actions pilotes. C'est ce qu'il a fait en particulier dans des pays aussi divers que la Mauritanie, la Syrie, la République-Unie de Tanzanie et le Viet Nam. À son crédit, il faut dire que le FIDA s'est rendu compte très tôt, dans ses efforts pour promouvoir l'égalité entre les sexes, qu'il ne s'agissait pas seulement de fournir des incitations aux femmes (en matière d'accès à la propriété et au crédit, par exemple), mais plutôt d'amener les deux sexes à ouvrir le dialogue sur la façon d'améliorer leur contribution respective au développement rural, comme en témoigne le programme d'ateliers conjoints mis au point en El Salvador. Dans la sierra méridionale du Pérou, les membres de l'EEE ont appris, lors de leur visite sur le terrain, que la participation accrue des femmes aux réunions collectives les avait finalement incitées à créer des associations juridiquement indépendantes pour se lancer dans une nouvelle activité: le microcrédit.

⁷ Une situation analogue observée au Bangladesh a été également portée à l'attention de l'EEE.

29. Malgré les succès remportés par le Fonds sur la voie d'une plus grande égalité entre les sexes, dont témoigne un grand nombre des projets sélectionnés pour l'examen, il reste beaucoup à faire dans ce domaine. Le problème le plus important tient au fait que la promotion de l'égalité entre les sexes est encore souvent associée à la "participation active des femmes" aux diverses activités génératrices de revenus, alors qu'elle suppose aussi la prise en compte de facteurs comme la propriété des actifs, la maîtrise du revenu et la participation à la gestion du ménage et de la collectivité, ce à quoi on s'est rarement intéressé. Il y a encore beaucoup de domaines, au-delà du microcrédit, dans lesquels on pourrait améliorer le sort des femmes: commercialisation, formation aux nouvelles techniques agricoles et à d'autres technologies, à la gestion du bétail, à la comptabilité et à la gestion en général, et à l'alphabétisation; sensibilisation des personnels de projet, des ONG partenaires, des pouvoirs publics et des dirigeants locaux au problème de la disparité entre les sexes; et, à un niveau plus général, éducation des mentalités pour lutter contre les préjugés et les sanctions culturelles. Sur tous ces fronts, le FIDA devra continuer à jouer son rôle pilote, en coopérant étroitement avec ceux de ses partenaires qui disposent de l'expérience requise et en exploitant systématiquement celle dont il dispose lui-même à cet égard.

30. **Impact sur la sécurité alimentaire (production, revenu et consommation).** Accroître la production et la sécurité alimentaire des ruraux pauvres, ainsi que leur revenu, est le premier objectif qui a été assigné au FIDA lors de sa création, l'amélioration du niveau nutritionnel de ces populations étant, comme on l'a vu, une préoccupation secondaire. Le fait est que la plupart des projets examinés par l'EEE s'articulent autour d'une composante visant à augmenter la production agricole (ce qui couvre aussi en général l'élevage et, plus rarement, la pêche). Cet objectif est toujours associé à une certaine amélioration de la technologie, souvent à une diversification de la production et, parfois, à une extension des surfaces agricoles utilisées.

31. Les rapports du Bureau de l'évaluation et des études sur les projets exécutés dans les dix pays sélectionnés contiennent moins d'informations sur la production, les revenus et la consommation – et moins de comparaisons avec les estimations *ex ante* des rapports d'évaluation prospective – qu'on aurait pu en attendre. Cela s'explique principalement par les carences des systèmes de S&E au niveau des projets. Lorsque les rapports d'évaluation contiennent suffisamment d'informations, il en ressort que les projets ont dans l'ensemble abouti à une augmentation substantielle de la production, mais il est souvent indiqué que les rendements prévus au moment de l'évaluation prospective étaient trop optimistes. De l'avis de l'EEE, il serait bon que le FIDA examine de plus près les raisons de cette tendance, afin de donner une dimension plus réaliste à ses prévisions. Il devrait également s'interroger sur les essais en champ que prévoient beaucoup de projets pour essayer d'accroître les rendements, afin de voir s'ils ont effectivement lieu et, dans l'affirmative, avec quels résultats.

32. En ce qui concerne l'amélioration de la technologie, le bilan des projets examinés est très contrasté, avec d'excellents résultats (production de semences en Arménie) mais aussi un impact apparemment négligeable (stockage dans les exploitations en Zambie, et élevage au Ghana). Mais il ne faut pas oublier le contexte: une forte proportion des bénéficiaires du FIDA dans des zones agroécologiques peu propices, ce qui contribue largement à leur état de pauvreté et à l'insécurité alimentaire dont ils souffrent. D'ailleurs, sans leur savoir-faire traditionnel, beaucoup de ces paysans pauvres, qu'ils soient agriculteurs ou éleveurs, ne pourraient pas survivre. Dans ces conditions extrêmement difficiles, l'adoption de nouvelles technologies/pratiques implique souvent des risques inacceptables pour des populations déjà marginalisées. Et, faute d'amélioration, la production végétale et animale continue d'accuser d'importants déficits. C'est pourquoi la possibilité d'accroître la sécurité alimentaire ou les revenus des ménages en intensifiant la production grâce à la technologie est souvent très limitée. En outre, même dans les cas où les solutions technologiques ont été identifiées, le contexte physique, institutionnel et économique ne se prête pas toujours à leur application.

33. L'intensification de la production est souvent liée au développement des infrastructures, l'exemple classique étant l'irrigation. Comme le FIDA – et d'autres – peuvent l'attester, toutes les initiatives prises dans ce domaine n'ont pas été fructueuses. Les projets d'irrigation du Gorgol et de

petite irrigation (I et II) exécutés dans les années 80 en Mauritanie font partie de ceux qui ont donné de mauvais résultats. En revanche, le projet de restauration des installations d'irrigation en Arménie apporte la preuve que la remise en état de certains équipements peut largement contribuer à la sécurité alimentaire. Dans ce cas, il n'y a eu aucun apport de technologie améliorée et la répartition des cultures n'a pas changé (mais le gouvernement estime, étant donné les conditions climatiques et la densité démographique de l'Arménie, qu'il est impossible de produire à des coûts aussi bas que de l'autre côté des frontières, en Iran ou en Turquie). De même, dans le nord du Ghana, la remise en état d'un barrage s'est traduite par une amélioration de la production et de la sécurité alimentaire en permettant aux paysans de cultiver leur terre pendant la saison sèche, là encore sans autre recours que celui des techniques conventionnelles. Au Pérou, en revanche, dans les projets de la sierra méridionale, des améliorations techniques ont été constatées en matière de santé animale et de sélection croisée du bétail au niveau local. En résumé, l'EEE a rarement constaté, au vu des projets examinés, que le transfert de technologie était en soi l'un des principaux facteurs de l'impact du FIDA sur la pauvreté rurale, mais il faut aussi tenir compte des progrès exposés dans la section suivante consacrée à l'"Impact sur l'environnement et sur la base de ressources commune".

34. Étant donné les limites du transfert de technologie, l'extensification est la solution qui a été adoptée dans le cadre de certains projets. Toutefois, le risque de conflit qui va de pair avec le transfert des ressources (terre, eau et forêt) explique que cette option n'ait que rarement été adoptée à grande échelle dans les cas examinés⁸.

35. Lorsque l'intensification ou l'extensification de l'agriculture soulève trop de difficultés, il reste la solution de la création de revenus extra-agricoles par le biais d'activités agroalimentaires, artisanales et commerciales – souvent tributaires des circuits de microfinancement pour l'obtention de fonds de roulement. Ces activités n'impliquent pas d'investissements productifs à grande échelle et ne constituent pas une menace immédiatement perceptible pour la répartition des actifs/ressources. Depuis les années 80, le FIDA met clairement l'accent sur les activités économiques non agricoles, reconnues comme un élément essentiel dans la lutte contre la pauvreté rurale. De fait, la plupart des projets examinés par l'équipe font une place plus ou moins importante à la production et à la création de revenus en dehors de l'agriculture. L'un d'entre eux, le projet de développement du couloir Puno-Cuzco au Pérou, qui a fait l'objet d'une visite sur le terrain, mise entièrement sur des activités micro-industrielles/artisanales, dont une partie seulement dépend directement des apports de la production agricole, pour améliorer le revenu des populations rurales. Il s'agit là, semble-t-il, d'une solution appropriée pour remédier à une situation de grande pauvreté dans une région où le milieu naturel (altitudes supérieures à 3 000 mètres et souvent à 4 000) constitue un obstacle majeur à l'utilisation intensive des terres.

36. **Impact sur l'environnement et sur la base de ressources commune.** Bon nombre de projets du FIDA cherchent à améliorer la base de ressources naturelles de l'économie rurale. Les mesures qu'ils prévoient à cette fin comprennent notamment:

- L'amélioration de la production agricole moyennant le développement de la riziculture en terrasses humides avec des variétés plus hautes ou l'introduction de l'horticulture associée à une augmentation de la productivité à l'hectare, afin de réduire la pression sur le couvert forestier et son exploitation comme source directe de revenu (projets de développement des terres tribales en Inde⁹);
- L'investissement dans des aménagements du terrain et de la végétation (talus et boisement) pour réduire l'érosion du sol et accroître la rétention d'eau (projet d'aménagement de

⁸ Il semble que des résultats positifs ont été obtenus au Népal, où l'on a permis aux ruraux pauvres d'avoir accès aux produits de la forêt.

⁹ La même situation a été observée en Chine dans le cadre du projet de développement agricole de la zone de minorités ethniques de la préfecture de Simao (Yunnan) et du projet de développement des zones des Monts Wulin peuplées de minorités ethniques.

l'agriculture et de l'environnement dans la région de Kagera en République-Unie de Tanzanie et projet de développement en faveur des populations tribales de l'Orissa en Inde¹⁰);

- La régénération des pâturages avec une première période d'interdiction d'accès suivie d'une gestion contrôlée par la communauté sur la base d'une rotation entre les familles sélectionnées (projet de gestion des ressources naturelles dans la sierra méridionale au Pérou).

37. Le FIDA a très vite reconnu le rôle décisif des facteurs institutionnels eu égard aux résultats attendus. Ainsi, lorsqu'il a encouragé le développement des cultures en terrasses, cela ne s'est pas nécessairement traduit par un abandon de l'exploitation des terres boisées, étant donné que la main-d'œuvre, particulièrement la main-d'œuvre féminine, était très bon marché, et que l'incitation à améliorer le couvert forestier était donc insuffisante. En outre, les aménagements réalisés n'ont pas donné les résultats escomptés en raison de problèmes de tenure du sol et du manque d'attrait des solutions proposées pour les paysans pauvres, étant donné le délai nécessaire pour que la productivité augmente. Quant à la régénération des pâturages, il aurait fallu prévoir un dispositif de protection contre les incursions des animaux venant des communautés voisines.

38. En résumé, l'EEE estime qu'il est extrêmement difficile de résoudre les problèmes d'environnement au niveau institutionnel/réglementaire. À l'inverse, les projets qui se sont attaqués aux problèmes institutionnels (projet de restauration des installations d'irrigation en Arménie¹¹) montrent qu'il est impossible d'améliorer la gestion des ressources sans investissements et sans revenus supplémentaires au niveau des ménages.

39. L'EEE a également examiné un projet à caractère "strictement" environnemental en Mauritanie, le projet d'aménagement du Parc national du Banc d'Arguin, dont l'objectif était d'améliorer les conditions de vie d'une communauté de pêcheurs artisanaux extrêmement démunis. Contrairement à ce que l'on peut observer dans la plupart des projets, les paramètres institutionnels de la gestion des ressources naturelles avaient été ici clairement définis, ce qui a largement contribué au succès de l'entreprise. Toutefois, bien qu'il soit achevé, ce projet continue d'avoir besoin d'un soutien financier qu'il obtient pour le moment auprès d'associations de défense de l'environnement prêtes à se mobiliser pour la protection de cette ressource naturelle importante au plan mondial.

40. **Impact sur les institutions, les politiques et le cadre réglementaire.** Au vu de l'examen des pays et des projets sélectionnés par l'équipe, il semble que l'impact du FIDA en termes d'évolution des institutions, des politiques et des réglementations se soit accru au cours de la dernière décennie. Cela est tout à fait évident au niveau des projets. Depuis la première génération de projets jusqu'à la fin des années 80, le FIDA a tiré les leçons des effets négatifs que peuvent avoir pour les ruraux pauvres des services publics qui fonctionnent mal, ainsi que des lois et des réglementations inadéquates. Il n'a donc pas hésité par la suite à tenter d'améliorer cette situation dans le cadre de ses nouveaux projets. Très souvent, les besoins ressentis au niveau des projets ont trouvé un écho dans le dialogue et l'action menés avec les autorités nationales. Ainsi, le projet de Maghama en Mauritanie, qui prévoyait un accès à la terre et à l'eau pour les pauvres sans terre a débouché sur l'adoption d'une nouvelle législation. Dans le même pays, l'intervention du FIDA s'est aussi traduite par la création d'un nouveau système d'associations et de coopératives locales, notamment dans le domaine du crédit rural.

41. En privilégiant l'efficacité sur le terrain, le FIDA a en outre contribué à la décentralisation des organismes chargés des projets, ce qui va parfois tout à fait à l'encontre des habitudes prises par l'administration. Au Pérou, par exemple, le premier projet qui visait à transférer l'essentiel du pouvoir

¹⁰ La même situation a été signalée en Indonésie dans le cadre du projet d'agriculture pluviale à Java Est.

¹¹ Une situation analogue a été observée aux Philippines dans le cadre du projet d'irrigation communale à caractère participatif dans les Visayas.

de décision aux unités sur le terrain s'est heurté à une forte résistance de la part des organes centralisés.

42. Bon nombre des projets financés par le FIDA, dont quelques-uns ont été examinés par l'équipe, reflètent les efforts de l'Organisation pour mettre sur pied des associations d'irrigants capables d'organiser elles-mêmes la gestion et l'entretien des périmètres d'irrigation. Cette tâche est particulièrement difficile lorsque l'on donne pour la première fois à des ruraux pauvres la possibilité d'influer sur l'utilisation de l'eau et sur les prix demandés aux usagers pour financer les installations. Malgré leur succès, les associations d'irrigants créées dans le cadre de projets financés par le FIDA rencontrent toutefois certaines difficultés qui ont été signalées récemment dans une étude thématique du Bureau de l'évaluation et des études diffusée en janvier 2001.

43. **Durabilité.** La durabilité est une préoccupation perceptible dans la plupart des projets examinés. Des craintes ont été exprimées à cet égard en ce qui concerne les composantes de crédit agricole, compromises par de faibles taux de remboursement (en El Salvador, au Ghana, en Syrie et en Zambie, par exemple), l'insuffisance des mesures de protection contre l'inflation (notamment au Pérou, dans le cadre du projet de développement rural des hauts plateaux d'Arequipa et de Cuzco) et les mécanismes de recouvrement des coûts, en particulier les redevances d'utilisation de l'eau dans les périmètres d'irrigation. Dans l'ensemble des projets examinés, la viabilité à long terme de la composante crédit apparaît comme une exception, car les programmes de microfinancement semblent avoir donné jusqu'à présent de très bonnes preuves de stabilité¹². De façon plus générale, on se demande si le FIDA ne se retire pas trop tôt des projets, c'est-à-dire avant que ceux-ci ne disposent des bases institutionnelles et des capacités nécessaires pour pouvoir se poursuivre de façon autonome (l'argument est ici le même que celui de la "protection des industries naissantes"). De ce point de vue, la faiblesse des nouvelles OAC et autres institutions analogues pose certes un problème, mais le risque est aussi que la production et les revenus ne parviennent pas à dépasser le seuil requis pour que les bénéficiaires des projets ne retombent pas dans le cercle vicieux de la pauvreté. Plus généralement, il faut toutefois reconnaître que le fait de devenir pauvre ou de sortir de la pauvreté obéit à des mécanismes plus complexes et plus imprévisibles, étant donné les nombreux aléas auxquels les ruraux pauvres sont exposés.

44. Dans un certain nombre de cas, il semble nécessaire d'accorder davantage d'attention durant l'exécution au soutien apporté à des OAC et à des bénéficiaires qui ne seront pas capables, une fois le projet achevé, de continuer le travail entrepris par leurs propres moyens. Même si ce problème relève en théorie de l'emprunteur ou de l'administration nationale concernée, il serait peut-être utile d'organiser des soutiens-relais, dans le cadre d'une stratégie de sortie, bien avant le retrait du FIDA. Cet aspect des choses est particulièrement important car, du point de vue de la durabilité, l'élément le plus décisif n'est peut-être pas tant le financement, même s'il constitue l'une des contraintes majeures, voire la plus importante de toutes, que la transformation des structures sociales à laquelle les ONG compétentes sont les plus aptes à contribuer au côté des services sociaux publics.

45. Dans un pays de petite taille comme l'El Salvador, la présence du FIDA bénéficie sans doute des interactions qui se produisent entre divers projets, et il y a des chances que l'une des interventions puisse servir de modèle, même après la clôture du prêt, ou au moins être perçue comme tel au niveau local. Au Pérou, la concentration de tous les prêts consentis par le FIDA depuis plus de 15 ans sur des projets localisés dans les hauts plateaux du sud du pays montrera peut-être les avantages à long terme de cette approche – et, ce qui n'est pas moins important, les leçons que le FIDA peut en retirer – pour

¹² Dans les projets examinés concernant l'Inde et le Pérou, le microfinancement rural repose sur des groupes d'entraide et des associations féminines qui possèdent collectivement les fonds et dont les membres assurent directement la gestion des crédits, de l'épargne individuelle, des intérêts et d'autres produits accumulés. Une autre approche, illustrée par la Grameen Bank au Bangladesh, à laquelle le FIDA a été étroitement lié dès le départ, consiste à confier les financements fournis par les donateurs et les banques commerciales à une ONG qui se charge ensuite de prêter les fonds aux groupements d'épargne et de microcrédit. Ce n'est pas ce mécanisme que l'on a pu observer dans les dix pays sélectionnés pour l'examen.

la pérennité des projets. Il est peu probable, en revanche, que l'on observe la même situation dans un grand pays, ou bien lorsque les projets se répartissent sur une bonne partie du territoire, à moins qu'un facteur de réussite spécifique ne parvienne à trouver un large écho, comme dans le cas des groupes d'entraide en Inde.

46. Quels que soient les avantages constatés au niveau national en termes de démonstration et de continuité, l'EEE estime que dans chaque projet la question de la durabilité devrait être envisagée en fonction d'une évaluation critique des délais nécessaires aux bénéficiaires – et aux institutions de soutien – pour parvenir à un degré d'indépendance suffisant (compte tenu des services publics et privés existants et prévus dans la zone considérée). Il se peut très bien, dans certains cas, que cela entraîne une extension de la période d'exécution.

47. Comme les banques multilatérales de développement et d'autres organismes spécialisés dans l'aide au développement l'ont souvent fait remarquer au vu de leur expérience, il est généralement très profitable d'envisager des associations à long terme, surtout avec les entités des pays en développement qui s'occupent de problèmes sociaux complexes et profondément enracinés. À cet égard, la situation du FIDA est un peu différente dans la mesure où ses projets sont assez limités et s'apparentent plutôt à des initiatives pilotes. C'est pourquoi le Fonds devra continuer de concilier, ce qui n'est pas facile, le caractère à long terme de bon nombre de projets qu'il finance et la durée relativement brève de ces derniers.

48. **Innovation¹³ et reproductibilité.** Pour que le FIDA puisse jouer son rôle de catalyseur en matière de développement rural, il doit montrer non seulement qu'il est prêt à innover, mais aussi qu'il est capable de mener l'idée d'un projet jusqu'au point où les autorités concernées et les autres partenaires jugeront qu'elle est susceptible d'être reproduite ailleurs. Cela suppose bien entendu auparavant que les interlocuteurs en question considèrent le projet viable.

49. En ce qui concerne l'innovation, l'EEE a constaté à plusieurs reprises que le FIDA avait joué un rôle pilote en mettant au point de nouvelles approches. Parmi les innovations examinées, les plus importantes ont trait à la mise en place, au plan local, d'institutions de base et de groupes d'entraide, ainsi qu'à l'organisation et à l'émancipation des ruraux pauvres.

50. Étant donné la position singulière du FIDA, en tant que petite IFI spécialisée – qui explore, qui teste et qui cherche de nouvelles approches à une échelle relativement restreinte – la reproductibilité est pour lui le critère ultime d'efficacité. Certains diront même que l'objectif de faire reproduire par d'autres (de préférence à plus grande échelle) les projets financés par le FIDA fait partie de la raison d'être de l'Organisation. Dans l'idéal, l'effet de démonstration d'un projet doit inciter d'autres ruraux pauvres à l'adopter et à le reproduire sans y être encouragés par d'autres organisations, publiques ou privées. Toutefois, reproduire un projet n'est pas la même chose que copier une expérience particulière. D'abord, il y a toujours une certaine dose d'apprentissage – c'est d'ailleurs pour cela que le FIDA est censé jouer un rôle pilote – même si le projet doit être reproduit dans des circonstances assez analogues. Les cas de reproduction à l'identique (ou presque) sont rares. Ensuite, comme l'équipe a pu le constater dans certains cas, ce n'est pas tout le projet, mais seulement son aspect le plus réussi, qui va être repris et reproduit. Tel a été le cas en Inde, où diverses initiatives se sont inspirées du système de microfinancement associatif expérimenté par le FIDA, ainsi qu'au Pérou, où la Banque mondiale a recours à un modèle analogue pour aider les paysans (généralement mieux

¹³ L'accord conclusif de l'évaluation de la capacité du FIDA à promouvoir des innovations reproductibles cite une décision de la direction générale du Fonds selon laquelle "au FIDA, l'on entend par innovation le processus suivant lequel le Fonds, de concert avec ses partenaires, facilite la mise au point de moyens plus économiques et plus efficaces de résoudre les problèmes auxquels se heurtent les ruraux pauvres et de maximiser les possibilités qui s'offrent à eux grâce aux projets et aux programmes qu'il appuie et encourage leur reproduction, notamment à plus grande échelle. Ces innovations portent aussi bien sur des approches institutionnelles et technologiques que sur les politiques en faveur des pauvres et les partenariats", page 3, paragraphe 1, encadré.

intégrés dans l'économie de marché que les ruraux pauvres soutenus par le FIDA) à financer des services techniques.

51. Il existe des possibilités de reproduction au sein même du FIDA, essentiellement à l'intérieur des divisions chargées de pays présentant des contextes analogues, mais aussi pour un pays donné, lorsqu'une démarche qui a fait ses preuves dans un domaine peut être appliquée dans des domaines connexes. Il faudrait toutefois se garder de confondre reproduction de projet et projet complémentaire par rapport à une intervention antérieure – ce n'est, bien entendu, pas du tout ce que l'on entend par reproductibilité.

52. **Impact sur la pauvreté rurale: résumé.** Les huit critères d'efficacité retenus dans cette section pour apprécier les résultats et l'impact des projets financés par le FIDA font apparaître des différences considérables. Tout en reconnaissant les limites de l'examen auquel elle a procédé, l'EEE constate que l'impact le plus prometteur du FIDA est celui de ses approches innovantes en ce qui concerne la formation de capital social et l'émancipation des populations, notamment grâce à l'importance qu'il attache aux droits des femmes dans le développement rural. L'impact du Fonds dans une situation post-conflictuelle (El Salvador), en l'occurrence sa contribution à la reconstitution du tissu social dans les zones où il intervient, mérite une mention spéciale. De même, le FIDA a joué un rôle très important dans le domaine du microfinancement rural. Les résultats obtenus en ce qui concerne le capital physique et la sécurité alimentaire sont également importants, quoique moins remarquables. En outre, dans plusieurs cas, il semble que le FIDA ait réussi à convaincre ses divers partenaires de la reproductibilité des projets qu'il finance, ou tout au moins de leurs principales composantes. Ce résultat est aussi, semble-t-il, un signe de confiance dans la viabilité à long terme des projets. Dans les années à venir, la tâche la plus difficile pour le FIDA sera donc non seulement de veiller à préserver tous ces éléments positifs, mais aussi de faire en sorte que tous les projets qu'il finance aient plus de chances d'être reproduits.

B. Performance des projets

53. Conformément au cadre d'action dont il s'est doté à la fin de 2001, le FIDA retient trois critères de base pour évaluer la performance d'un projet: pertinence des objectifs, efficacité dans la réalisation des objectifs fixés, efficacité de l'exécution du projet. Les spécialistes de l'évaluation reconnaissent généralement que ces trois critères permettent d'apprécier pour l'essentiel la performance d'un projet. Les rapports d'évaluation qui ont été mis à la disposition de l'EEE, qu'il s'agisse d'évaluations intermédiaires ou terminales, ne reposaient pas sur cette approche systématique que le FIDA souhaite maintenant appliquer. En outre, à l'époque où ils ont été établis, il n'existait pas de système de notation comme celui que prévoit maintenant le nouveau cadre, même si l'on s'efforçait dans les évaluations terminales de dire, en conclusion, si la performance du projet considéré était satisfaisante ou non. Toutefois, ces conclusions étaient parfois assorties de telles réserves qu'il était difficile de procéder à des comparaisons.

54. Étant donné le petit nombre de rapports d'évaluation disponibles et les problèmes de comparaison qui viennent d'être signalés, le présent examen a principalement porté sur l'un des aspects de la performance des projets financés par le FIDA, à savoir leur efficacité en ce qui concerne le ciblage de la population sélectionnée. L'examen a confirmé que le FIDA concentre majoritairement ses interventions, aussi bien financières qu'en termes d'orientation des politiques, sur les populations rurales les plus défavorisées du monde, que ce soit au plan économique, écologique ou social: populations autochtones, paysans sans terre et femmes. L'équipe a noté que les COSOP privilégient la dimension de la pauvreté dans la sélection stratégique des projets envisagés, et que cet aspect est ensuite repris et détaillé dans les documents relatifs au projet, principalement les rapports d'évaluation prospective. Cependant, les informations sur lesquelles se fonde le FIDA pour localiser les populations les plus pauvres laissent parfois à désirer (en Syrie), ce qui nuit à la fiabilité du ciblage. Dans certains pays, notamment en République-Unie de Tanzanie et en Zambie, la façon dont le ciblage a été effectué reflète un changement de cap dans la stratégie de lutte contre la pauvreté rurale. Après 1998, le ciblage ne repose plus tellement sur la volonté d'aider directement les populations les

plus défavorisées, mais sur l'idée que le combat contre la pauvreté rurale est une entreprise à long terme qui passe obligatoirement par des changements structurels à l'issue desquels certains paysans réussiront, grâce au crédit, à accroître leur production et leur revenu, tandis que les autres, encore plus marginalisés, migreront progressivement vers d'autres secteurs d'activité ou vers le salariat agricole. La réorientation du ciblage a entraîné à son tour une modification des interventions et de la couverture géographique des projets, compte tenu de l'expérience acquise précédemment. Toute la question est de savoir comment partager l'effort entre la nécessité de promouvoir la croissance dans les zones rurales, étant donné les bienfaits indéniables qui en résultent, et celle de répondre aux besoins des plus démunis.

55. Avec le COSOP, le FIDA a fourni à ses organes de décision un instrument extrêmement utile pour replacer les projets individuels dans un contexte national plus large (ce qu'il avait déjà essayé de faire, mais de façon plus limitée, au moyen de missions spéciales de programmation). Cette innovation a probablement contribué à la pertinence, apparemment très grande, des projets du point de vue à la fois du contexte national et des orientations stratégiques du FIDA. La préparation du COSOP permet également au FIDA de dialoguer en plus grande connaissance de cause avec les autorités et nombre d'autres partenaires sur les résultats obtenus dans le passé et les priorités à fixer pour l'avenir.

56. En ce qui concerne l'efficacité des projets, c'est-à-dire le degré de réalisation des objectifs visés, question à laquelle s'attachent principalement les rapports d'évaluation, l'examen effectué par l'EEE n'a pas été sans difficultés. Lorsque les objectifs étaient bien définis et qu'il existait une mesure spécifique pour les apports, les produits, les résultats (immédiats) et l'impact (final), il est certain qu'il était nettement plus facile pour le Bureau de l'évaluation et des études d'établir ses rapports, mais ce n'était pas toujours le cas. En outre, la qualité du S&E varie considérablement selon les projets, et force est de constater qu'elle aurait pu, dans l'ensemble, être bien meilleure (cette remarque vaut aussi pour d'autres IFI).

57. En ce qui concerne l'efficacité des projets, il existe dans la plupart des cas examinés des avantages et des coûts qui sont difficiles à quantifier, qu'il s'agisse de la formation de capital humain, de l'incidence sur le capital social et l'émancipation des populations, ou de la création d'institutions et de la réorientation des politiques. Il est donc nécessaire que le FIDA mette au point un cadre analytique permettant de mesurer les coûts et les avantages liés à ses approches innovantes, au développement institutionnel et à la création de capital social, au lieu de s'en remettre aux instruments habituels, tels que le taux de rendement économique.

C. Performance des partenaires

58. Après une période relativement brève, dans les années 70 et au début des années 80, pendant laquelle le FIDA s'est essentiellement appuyé sur les banques multilatérales de développement pour la préparation et la supervision des projets, il a depuis lors clairement repris l'initiative, vis-à-vis des emprunteurs et de leurs partenaires, en élaborant lui-même la plupart des projets qu'il finance. Cette évolution ainsi que le changement de nature des projets ont modifié le rôle assigné aux partenaires et la performance de ces derniers. À présent, les partenariats sont devenus plus variés et couvrent aussi bien des relations contractuelles que des relations informelles.

59. **Institutions coopérantes.** À l'exception d'un essai de supervision directe ayant porté sur 15 projets (que le FIDA a décidé de lancer en 1997 et qu'il s'est engagé à évaluer ultérieurement en 2002), le FIDA délègue à des IC la supervision des projets qu'il finance. Cette tâche est souvent confiée aux services spécialisés du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et, accessoirement, à diverses organisations multilatérales de financement. L'EEE estime que ce système n'a pas fonctionné de façon uniforme pour les différents projets qu'elle a eu l'occasion d'examiner par le biais des rapports d'évaluation et/ou en se rendant sur le terrain. Dans l'ensemble, la fonction décaissement et passation des marchés n'a pas posé de problèmes, encore que, de l'avis de certains emprunteurs, des retards inutiles ont été constatés. Le domaine dans lequel les IC ont rencontré le plus de difficultés est celui des conseils techniques et institutionnels/politiques qui

devaient être dispensés pendant l'exécution des projets. Sur ce plan, en effet, le bilan de la supervision est très contrasté, avec des résultats extrêmement positifs (dans plusieurs projets en Inde, par exemple) mais aussi assez négatifs (comme le signale le Bureau de l'évaluation et des études et comme l'EEE l'a constaté sur le terrain au Pérou). Plusieurs facteurs ont été mis en avant pour expliquer cette situation, notamment: distance/proximité de l'organe de supervision par rapport au site du projet, taux de rotation du personnel et surtout compétence de ce dernier.

60. Cette question revêt une grande importance car, dans le cadre des projets financés par le FIDA, les emprunteurs sont tout à fait fondés à attendre davantage qu'un simple accès à un compte de prêt ouvert par une IFI. Au stade de la conception des projets, l'innovation ne se limite pas à ce qui se passe durant la phase de préparation, elle s'étend aussi aux problèmes auxquels il faut faire face pendant l'exécution. Cela est d'autant plus important que le rôle du FIDA, au-delà du financement des projets, consiste à dialoguer avec les gouvernements sur les politiques à suivre. De l'avis des fonctionnaires du FIDA, les différences observées entre les équipes de supervision influent sur la perception que les emprunteurs ont de l'Organisation. De plus, ces différences ont une incidence sur le travail des services du FIDA dans la mesure où elles déterminent les efforts qui seront ensuite nécessaires pour le suivi et la résolution des problèmes.

61. Étant donné les délais et les ressources dont elle disposait, l'EEE n'a pas été en mesure d'examiner avec suffisamment d'attention le travail réalisé par les IC. Il y a toutefois un aspect qu'elle souhaiterait mentionner: pour des raisons budgétaires, les ressources que le FIDA consacre à la fonction de supervision assurée par les IC ont diminué au point que, dans la plupart des cas, il n'y a plus maintenant qu'une seule véritable mission de supervision par an, en plus du travail de gestion ordinaire. On est donc ici très loin de ce que font la plupart des banques multilatérales de développement. À la Banque mondiale, par exemple, le nombre des missions est au moins de deux par an et les bureaux extérieurs fournissent beaucoup de renseignements utiles pour l'administration des projets. Il serait peut-être bon que l'étude que le Bureau de l'évaluation et des études va prochainement effectuer sur les modalités de la supervision au FIDA revienne sur cette question.

62. **Gouvernements et administrations nationales.** Étant donné les engagements auxquels correspondent les accords de prêt du FIDA, la performance des gouvernements emprunteurs et des administrations chargées de l'exécution des projets joue un rôle déterminant en termes de prise en charge et de gestion des projets par ceux à qui ils sont destinés. Au travers des documents d'évaluation examinés – et sans doute plus encore à l'occasion des discussions qui ont eu lieu sur le terrain – l'EEE a constaté que les gouvernements souhaitent en fait prendre une part active au développement et à la mise en œuvre des projets financés par le FIDA. Cependant, cette participation n'est pas toujours automatique. Dans certains cas, la faute en est aux carences des services administratifs, par exemple en ce qui concerne la sélection du personnel des projets – problème que le FIDA ne peut pas à l'évidence résoudre à lui seul. Dans d'autres, lorsque les projets du FIDA servent à amorcer des changements institutionnels, notamment en matière de décentralisation et de délégation de responsabilités traditionnellement concentrées dans la capitale, il y a parfois des résistances. Dans un cas comme dans l'autre, les fonctionnaires du FIDA, ainsi que les IC, se sont largement employés à aplanir les difficultés.

63. **Partenaires privés (ONG, OAC et autres entités du secteur privé).** Le rôle des partenaires privés du FIDA s'est profondément transformé avec la prise en charge par les ONG de certains services financés par les projets, voire de l'intégralité de l'exécution des activités (comme dans le cas du projet visant à assurer les moyens de subsistance des ménages ruraux touchés par le séisme dans l'État du Gujarat en Inde). Le développement du partenariat avec les ONG coïncide avec le changement de stratégie du FIDA en faveur d'approches participatives et communautaires, ainsi que d'une plus grande participation des femmes. En outre, il semble que bon nombre d'innovations que l'on observe aujourd'hui dans la manière dont le FIDA conçoit les projets résultent de l'interaction avec les ONG.

64. L'action du FIDA et de ses partenaires, ONG et OAC, semble avoir été assez efficace dans deux domaines: la création de circuits féminins de crédit rural en faveur des pauvres et la mise en place de systèmes de gestion des ressources naturelles à l'échelon local. Dans ce dernier cas, les interventions sont plus difficiles car elles impliquent des groupes moins uniformes que les associations féminines de crédit, ainsi qu'un solide travail de préparation participative de la planification, puis de la gestion et de l'exécution au niveau local. Or, la planification participative exige une excellente évaluation de l'état des connaissances et du degré d'information des populations locales. Des progrès remarquables ont été accomplis à cet égard dans le cadre du projet de gestion des ressources naturelles au Pérou.

65. Dans certains projets, de grandes ONG ont assuré des services qui sont normalement sous-traités à des spécialistes. Cette formule a toutefois donné, elle aussi, des résultats contrastés, comme le montrent par exemple le programme de sécurité alimentaire des ménages dans la province méridionale et le programme d'irrigation et d'hydraulique paysannes en Zambie. À la suite des réformes économiques qui ont eu lieu dans de nombreux pays membres, une bonne partie des structures publiques d'approvisionnement en intrants et de commercialisation ont été démantelées. De ce fait, les ruraux pauvres sont devenus de plus en plus dépendants du secteur privé – y compris pour les services techniques dans les cas, moins nombreux, où les services publics de vulgarisation ont été supprimés. Cette situation a créé de nouvelles difficultés pour les paysans pauvres et, par conséquent, pour le FIDA. C'est pourquoi de nombreux projets s'efforcent en particulier d'améliorer les compétences des populations visées, surtout des femmes, en matière de commercialisation. La création de coopératives pour l'achat d'intrants et la commercialisation est une solution apparemment peu courante.

66. **Cofinanceurs.** Le FIDA a toujours cherché à multiplier les sources de fonds qui, associées à ses propres ressources, pourraient aider à financer des projets en faveur des ruraux pauvres. Cet effort, bien que vigoureux et persistant, a donné des résultats inégaux. Globalement, les cofinancements continuent de compléter largement les concours financiers du FIDA: au cours des deux dernières années, ils ont représenté un supplément de 60% par rapport aux montants prêtés. Toutefois, le volume des cofinancements bilatéraux et multilatéraux varie beaucoup d'une année sur l'autre, même si les seconds restent en moyenne quatre à cinq fois supérieurs aux premiers. En outre, dans un certain nombre de projets examinés, le FIDA a dû faire "cavalier seul". Les incitations offertes aux banques multilatérales de développement pour les encourager à cofinancer des projets sont généralement insuffisantes, l'intérêt stratégique que peut présenter pour elles l'avantage comparatif du FIDA devant être mis en balance avec les complications administratives supplémentaires que suppose ce type de montage financier. Étant donné l'évolution du contexte général dans lequel intervient le FIDA, comme on l'a expliqué dans l'introduction, il semble que le regain d'intérêt pour la pauvreté rurale depuis le milieu des années 90 ait aidé le FIDA à trouver des cofinanceurs. L'examen a également montré, en ce qui concerne l'Inde et la République-Unie de Tanzanie, que l'absence de présence du FIDA sur le terrain a constitué un obstacle au cofinancement pour des organismes de développement bilatéraux généralement assez décentralisés. En outre, certains cofinanceurs potentiels ont estimé que le FIDA avait parfois présenté ses propositions trop tard pour qu'une participation sérieuse puisse être envisagée. Outre le FIDA et les cofinanceurs éventuels, le gouvernement bénéficiaire est un partenaire dont la politique en matière de cofinancement est susceptible de varier. De plus, le cofinancement résulte parfois de "situations spéciales". Ainsi, l'accord de paix signé en El Salvador en 1992 a ouvert la voie à des flux de cofinancements très importants en provenance de l'Union européenne et d'autres sources. Cette situation – cofinancements multiples venant s'ajouter aux fonds du FIDA – a créé des problèmes de mise en œuvre qui ont obligé le FIDA à faire des efforts considérables pour tenter de surmonter une grave crise entre directeurs de projet concurrents. Dans la plupart des cas examinés, cependant, le cofinancement s'est révélé un atout pour le projet.

67. On a constaté que le cofinancement offre une excellente occasion de coopération entre les bailleurs de fonds qui sont prêts à aider le secteur rural. Il facilite le dialogue et l'harmonisation des points de vue en impliquant à fond toutes les parties. Il est plus difficile d'assurer la coordination des différentes sources de financement d'un projet dans le même secteur ou la même région sans cofinancement. Or, cette coordination est particulièrement importante lorsqu'il faut résoudre des

problèmes pratiques et institutionnels complexes. Il n'y a pas d'autre solution que le dialogue et la coordination, à partir d'une analyse sérieuse de la situation, lorsque les financements proviennent d'institutions qui ne voient pas les choses sous le même angle. Tel était apparemment le cas en Arménie, où l'approche du FIDA privilégiait des projets assez restreints assortis d'objectifs spécifiques en matière de pauvreté, tandis que la Banque mondiale, qui finançait également le secteur de l'irrigation, mettait davantage l'accent sur l'efficacité et la production. Avant de s'engager dans un cofinancement, il semble donc nécessaire de bien évaluer les complémentarités et les divergences entre les priorités, les approches et les procédures du FIDA et des autres organisations. Cette observation reflète les vues exprimées aussi bien par les organismes de développement bilatéraux que multilatéraux.

68. **Bénéficiaires**¹⁴. La performance des bénéficiaires est un facteur décisif pour le succès des projets – et primordial pour leur pérennité. Les rapports d'évaluation contiennent généralement des informations explicites à ce sujet. Ils confirment ainsi le rôle essentiel des groupes féminins d'entraide en Inde, auquel il a déjà été fait allusion, ou encore la dynamique engendrée par certaines associations de femmes au Pérou. On a tiré de nombreuses leçons de la disparité des performances au niveau des bénéficiaires. L'examen externe donne à penser quant à lui que le FIDA pourrait faire davantage pour amener les bénéficiaires à jouer un rôle de "porte-parole" dans les cas où les interventions ont été un succès (comme cela s'est fait en El Salvador avec la publication du bulletin multimédia *Lettres de Chalatenango*) et à l'éclairer sur la façon de résoudre des problèmes lorsque la performance n'a pas été aussi bonne qu'escomptée.

69. **FIDA**. Le FIDA semble avoir particulièrement bien réussi: a) à articuler son expérience passée avec les stratégies d'intervention exposées dans les COSOP pour la sélection des nouveaux projets, et b) à faciliter la participation de tous les intéressés à la formulation des projets. En outre, l'adoption du cadre logique a donné une idée plus claire de la finalité des interventions, tout en renforçant les moyens d'atteindre les objectifs déclarés. Comme l'a constaté l'examen externe, les documents relatifs à l'évaluation prospective et à la conception des projets prévoient généralement à juste titre une certaine marge d'ajustement au stade de l'exécution. Toutefois, cela explique probablement en partie le démarrage relativement lent de l'exécution qui caractérise de nombreux projets financés par le FIDA. Par ailleurs, le processus d'apprentissage et de mise à profit des informations pendant l'exécution des projets pâtit indéniablement du système des IC et dépend, comme nombre d'autres facteurs de performance, de l'initiative – et souvent semble-t-il de la surcharge de travail – des chargés de portefeuille de pays. De plus, l'examen de la documentation a fait ressortir la nécessité d'améliorer le système de S&E des projets financés par le FIDA (qui exige une définition précise des apports, des produits, des résultats et de l'impact à mesurer). Enfin, l'audit des comptes des organismes d'exécution/emprunteurs, sur lesquels l'EEE ne disposait pas d'informations suffisantes, est un autre domaine qui mérite peut-être davantage d'attention, en ce qui concerne non seulement les contrôles que doivent effectuer les IC (à la satisfaction du FIDA), mais aussi les mesures qu'il convient parfois de prendre dans le domaine des décaissements.

¹⁴ Le nouveau cadre d'évaluation ne prévoit pas de catégories distinctes pour les bénéficiaires. Voir à ce sujet les commentaires figurant sous la rubrique "Méthodes d'évaluation d'impact" dans la section suivante.

III. PROGRÈS ACCOMPLIS GRÂCE À L'AMÉLIORATION DES PROCESSUS

A. Introduction

70. Ces dernières années, le FIDA a apporté à ses modalités de fonctionnement un certain nombre de changements tendant à en améliorer les résultats et à en accroître l'impact. Ces changements ont été reflétés dans le document FIDA V: Plan d'action (2000-2002) sur lequel ont débouché les consultations concernant la cinquième reconstitution, et la direction du Fonds a soumis périodiquement des rapports intérimaires au Conseil des gouverneurs pour l'en tenir informé. L'EEE a été priée d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan. L'examen des dossiers concernant les pays et les projets et les visites sur le terrain ont permis de se faire une idée – assurément très limitée – des mesures adoptées bien que tel ne soit évidemment pas le cas des rapports d'évaluation concernant les opérations précédant la mise en œuvre du plan.

71. L'équipe a pris note de l'évolution des questions stratégiques visées sous les quatre rubriques du Plan d'action:

- objectifs de politique générale;
- objectifs relatifs à des approches particulières et à l'impact;
- objectifs concernant la complémentarité et la reproductibilité; et
- objectifs relatifs à l'utilisation des ressources.

72. Lorsqu'elle a passé en revue la documentation et lors de ses visites sur le terrain, l'EEE a relevé que, pour une large part, les objectifs visés dans le plan tendent à améliorer des éléments qui existent déjà, comme en témoigne d'ailleurs la façon dont sont libellées les recommandations formulées sous les rubriques susmentionnées pour atteindre les divers objectifs: "renforcer l'efficacité de la démarche du Fonds en matière de lutte contre la pauvreté", "tirer parti de l'avantage comparatif du Fonds en renforçant le dialogue sur l'action à mener", "améliorer l'évaluation d'impact", "documenter les caractéristiques novatrices", "multiplier les partenariats stratégiques", etc. Il existe certes quelques éléments plus spécifiques qui sont nouveaux, mais hormis ceux qui figurent sous la rubrique des "objectifs relatifs à l'utilisation des ressources", ils ne concernent pas des catégories d'activités majeures. Ainsi, le Plan d'action, comme le reflète son libellé même, constitue un effort de renforcement des orientations stratégiques du FIDA.

73. Le *Cadre stratégique du FIDA pour 2002-2006* soumis à la soixante-quatorzième session du Conseil d'administration en décembre 2001 apporte des précisions supplémentaires quant au contexte dans lequel doivent être mises en œuvre les stratégies du Fonds. Après avoir passé en revue la situation des ruraux pauvres dans un monde en mutation ainsi que les atouts du Fonds, il énonce trois objectifs stratégiques consistant à:

- renforcer les capacités des ruraux pauvres et de leurs organisations;
- améliorer l'accès équitable aux ressources naturelles productives et à la technologie; et
- améliorer l'accès aux actifs financiers et aux marchés;

et, en conclusion, met l'accent sur la nécessité de renforcer le rôle de catalyseur du FIDA, aussi bien sur le terrain qu'au niveau de la communauté internationale.

74. Dans ce cas également, il ressort des termes employés qu'il s'agit de consolider des acquis, mais ils sont plus ciblés et tendent à préciser davantage les buts du FIDA en tirant parti de ses avantages comparatifs.

75. Comme le montrent les constatations reflétées dans la section précédente, l'EEE a été impressionnée par les efforts déployés par le FIDA au niveau des pays et des projets pour introduire

des approches novatrices. L'élément qui y a le plus contribué paraît avoir été la marge de manœuvre qui est accordée aux divisions de pays et surtout aux chargés de portefeuille de pays, qui ont ainsi pu explorer des démarches nouvelles au moyen d'un dialogue avec le gouvernement et les bénéficiaires finals des projets et faire en sorte que le Fonds puisse exploiter les possibilités nouvelles qui se sont offertes. Comme cela a été le cas en El Salvador, où des efforts de règlement de situations post-confliktuelles ont été déployés dans le contexte des activités de reconstruction et de relèvement de l'infrastructure rurale; au Pérou lorsque le premier Gouvernement Fujimori a supprimé les services publics traditionnels de vulgarisation et où il fallait trouver d'autres approches; ou en Inde, où l'on s'est attaché à résoudre le problème posé par le manque d'accès des femmes aux ressources. La latitude ainsi laissée aux chargés de portefeuille de pays ne pouvait pas, comme cela est compréhensible, toujours donner des résultats favorables, mais elle a leur permis dans une très large mesure de privilégier les aspects pratiques plutôt que les stratégies prescrites lorsque cela s'est avéré nécessaire et a affecté l'évolution ultérieure de ces dernières. Cette importante interaction entre la stratégie et la pratique devra continuellement retenir l'attention de sorte que la stratégie aide un plus grand nombre à bénéficier des réalisations du FIDA et en même temps que celui-ci s'emploie à stimuler les innovations et à perfectionner ainsi ses stratégies.

B. Dialogue politique et partenariats

76. **Au plan stratégique.** Dans les limites du temps dont elle disposait et des déplacements qu'elle a pu effectuer, l'EEE a saisi l'occasion que lui offraient ses visites sur le terrain pour s'enquérir des vues d'autant de parties prenantes que possible à propos non seulement de projets spécifiques mais aussi du rôle joué par le FIDA dans la formulation des politiques et les partenariats. Ces parties prenantes ont notamment été des gouvernements, des organismes des Nations Unies, des IC, des ONG et d'autres organisations de la société civile, et des bénéficiaires.

77. Cependant, l'EEE n'a pas eu la possibilité de s'entretenir avec des représentants des donateurs et du siège des organismes internationaux de développement, c'est-à-dire, des services appelés à formuler et à adapter progressivement leurs propres stratégies institutionnelles. Ainsi, pour ce qui est des mesures que le Fonds a adoptées pour renforcer son dialogue sur les mécanismes de formulation de ses stratégies et ceux des autres parties prenantes, l'examen a été fondé presque exclusivement sur les entretiens que l'équipe a eus avec les représentants de ces institutions lors de ses visites sur le terrain.

78. En tout premier lieu, l'EEE a constaté que les partenaires immédiats du FIDA étaient parfaitement familiarisés avec ces activités. Manifestement, ils appréciaient le rôle que jouait le Fonds en centrant exclusivement son attention sur les ruraux pauvres. Dans ce contexte, ils ont considéré que parmi les efforts déployés récemment par le FIDA, le *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale* présentait un intérêt particulier pour l'élaboration des stratégies futures. Certes, des doutes ont été exprimés au sujet de certains aspects (par exemple, sur le point de savoir pourquoi le Fonds n'avait pas mis un accent plus spécifique sur la situation nutritionnelle étant donné le mandat qui lui avait été confié dans ce domaine), mais l'évaluation et nombre des conclusions qui y figurent ont été jugées instructives. Le rapport paraît avoir offert à ceux qui s'intéressent au développement rural une occasion utile d'échanger leurs vues. On peut se demander si ce document ne pourrait pas devenir une évaluation périodique dans laquelle le FIDA jouerait le rôle d'organisme chef de file tout en sollicitant une contribution et un soutien accrus d'autres institutions.

79. Comme il est généralement admis que le FIDA connaît bien les problèmes de développement liés à la pauvreté rurale, on attend du Fonds qu'il participe et contribue aux processus d'élaboration des DSRP, des cadres de développement intégré (CDI) et des Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF). Ces activités offriront au Fonds la possibilité d'apporter la preuve des capacités spécialisées dont il dispose pour s'attaquer efficacement à la pauvreté rurale, ce qui ne manquera pas d'avoir de profondes incidences à l'avenir pour la présence du Fonds dans les pays, de même que pour son budget.

80. Le deuxième aspect le plus fréquemment mentionné de la contribution apportée par le Fonds aux partenariats a été sa capacité d'innover. Les gouvernements des pays emprunteurs et les ONG, peut-être encore plus que les organismes de développement, voyaient dans le FIDA une institution qui cherche à exploiter les possibilités nouvelles et ouverte au changement. Dans les organismes de développement, d'aucuns ont cependant émis l'opinion que le FIDA se vantait peut-être trop de sa capacité d'innover et de son impact, particulièrement dans une perspective plus large (par exemple à l'échelle d'un continent), un impact ne pouvant en l'occurrence être démontré que par la reproduction à grande échelle des opérations financées par le FIDA, d'envergure relativement réduite. Il importe par conséquent, semble-t-il, de faire mieux connaître – après une évaluation soigneuse – les innovations propres au FIDA à tous les partenaires intéressés, et pas seulement à ceux qui participent aux opérations dans un pays ou pour un projet déterminé.

81. Une institution a fait observer que les partenariats avec les IC avaient été sérieusement affectés par les compressions budgétaires du FIDA, de sorte que le nombre de projets qu'elles supervisaient avait beaucoup diminué. Simultanément, cette situation avait offert l'occasion de donner aux partenariats une orientation plus stratégique sans avoir à s'embarasser des problèmes au jour le jour que supposaient les relations avec toute IC. Cela signifiait néanmoins aussi que le Fonds et les IC devraient se consulter périodiquement sur ce que recouvrait effectivement leurs partenariats stratégiques et être prêts à discuter des points à propos desquels des perspectives différentes pouvaient justifier des démarches différentes.

82. **Au niveau des pays.** Les entretiens tenus au Pérou avec une vingtaine d'institutions ont reflété à la fois les efforts exceptionnels que l'EEE a consacrés à cet aspect (ce qui a été rendu possible par le fait que l'équipe qui s'est rendue dans le pays était plus nombreuse qu'à l'accoutumée) et la présence locale particulièrement forte du FIDA, le chargé de portefeuille de pays étant basé à Lima (bien qu'il desserve aussi quelques autres pays d'Amérique latine). Les constatations retirées permettent sans doute de dégager quelques indications pour l'avenir. Manifestement, le FIDA jouit d'une très solide réputation aux yeux de ses nombreux partenaires, et en particulier du gouvernement, qui n'a laissé subsister aucun doute sur le fait qu'il souhaitait que le Fonds joue un rôle clé en facilitant le dialogue et l'élaboration des stratégies concernant la mise en œuvre des politiques rurales, surtout en coordonnant les activités non seulement des organismes gouvernementaux mais aussi des pays donateurs et des partenaires qui s'emploient à réduire la pauvreté rurale. Deuxièmement, l'innovation majeure introduite au début des années 90 – consistant à transformer les services de vulgarisation de l'État, orientés vers l'offre de services, en un système communautaire de services techniques axés sur la demande dans le cadre d'un projet financé par le FIDA – avait impressionné tous les partenaires du Fonds et avait donné à celui-ci un rôle de direction généralement incontesté des activités tendant à atténuer la pauvreté rurale sur les hauts plateaux peuplés du sud du pays.

83. Néanmoins, malgré la solide présence du Fonds dans le pays et le considérable dynamisme du chargé de portefeuille de pays, la visibilité du FIDA au Pérou aux yeux de nombreux partenaires demeurait apparemment réduite. En termes de volume, le programme du FIDA est modeste en comparaison de ceux réalisés par d'autres institutions financières plus grandes. Il serait bon que le Fonds partage ses connaissances sur une base soigneusement sélectionnée et les diffuse avec le même soin, surtout lorsqu'elles intéressent le pays (notamment au moyen d'ateliers de fin de projet ou de notes succinctes et bien rédigées). Il ressort des conclusions des visites sur le terrain réalisées dans d'autres importants pays emprunteurs, par exemple au Ghana et en Inde, qu'une présence dans le pays serait nécessaire si l'on veut que le dialogue sur les politiques générales et les partenariats soit plus étroit que cela n'est actuellement possible avec une gamme plus large d'entités publiques et privées qui s'emploient à réduire la pauvreté rurale. L'EEE n'ignorait pas que la question d'une présence du FIDA dans le pays avait fait l'objet de nombreuses discussions – tout dernièrement encore en février 2002 au Comité de l'évaluation – et qu'il avait notamment étudié les différentes formes qu'une telle présence pourrait revêtir (accord de coopération avec d'autres partenaires, détachements auprès des partenaires, etc.). Étant donné ses propres constatations, l'EEE considère que le Fonds devrait étudier attentivement, et de façon plus détaillée, la possibilité d'établir une telle présence dans les pays sur une base sélective.

84. Les COSOP sont devenus ce que chacun s'accorde généralement à considérer comme un support utile pour une discussion approfondie aussi bien au sein du FIDA qu'avec les principaux partenaires dans les pays intéressés. L'EEE a relevé que le processus de préparation du COSOP présentait des avantages considérables. Il conviendrait cependant, tout du moins dans certains pays, de mieux différencier, dans les enseignements tirés de l'expérience acquise, les éléments qui ont donné de bons résultats de ceux dont on ne pouvait pas en dire autant. Il faudrait en particulier accorder une attention accrue aux enseignements tirés en ce qui concerne la durabilité des projets et aux cas précis dans lesquels les interventions du FIDA ont été reproduites, en tenant compte des vues de ceux qui ont décidé de les reproduire. Les évaluations des programmes de pays et les tables rondes qui les ont suivies ont apparemment été précieuses à deux égards. Premièrement, elles ont offert une instance de dialogue politique avec le gouvernement intéressé et avec les autres partenaires, ce qui a donné l'occasion de discuter des orientations stratégiques du COSOP, comme en Syrie, et, deuxièmement, elles ont permis d'évoquer les difficultés qui ont affecté l'efficacité des interventions du FIDA, et le cas échéant d'y remédier, comme en Mauritanie.

85. **Au niveau des projets.** Un aspect sur lequel les fonctionnaires du FIDA ont fréquemment appelé l'attention de l'équipe était que c'était surtout au niveau des projets qu'ils pouvaient le mieux soulever des questions de politique générale avec les pouvoirs publics. Qu'il s'agisse de l'accès à l'eau, de la propriété foncière des populations sans terre, de l'enregistrement des titres de propriété foncière, etc., ils considéraient que c'était dans le contexte d'un projet financé par le Fonds qu'ils étaient le mieux à même d'évoquer des problèmes de fond, de lancer un dialogue et de promouvoir en définitive un infléchissement des politiques au plan national.

86. C'était également au niveau des projets que le partenariat entre le FIDA et les bénéficiaires était dépourvu de toute ambiguïté. En fait, les approches participatives qui sous-tendaient la plupart des projets les plus récents contribuaient à faciliter la création rapide d'un partenariat, dès l'étape de la préparation des projets. Grâce à cette interaction, le Fonds a pu acquérir une intime compréhension du rôle des différents bénéficiaires, et en particulier des femmes, et de leur apporter un soutien spécial pour leur permettre d'être associés avec toute l'efficacité possible à la bonne marche des projets.

87. Enfin, les partenariats noués au niveau des projets ont beaucoup facilité la recherche d'un cofinancement par le FIDA. Dans un premier temps, le Fonds était essentiellement un cofinancier avec d'autres institutions multilatérales de financement du développement. Aujourd'hui, la situation a changé du tout au tout. Comme c'est le Fonds qui prend maintenant l'initiative de tous les projets qu'il finance, ceux-ci ne peuvent être cofinancés que si le Fonds réussit à trouver des partenaires de financement. Le Fonds doit donc constamment entretenir ses relations avec les IFI qui peuvent cofinancer ses projets même lorsque l'aspect institution coopérante ne retient pas autant l'attention (voir paragraphe 66). Plus le FIDA peut apporter la preuve de sa contribution à la lutte contre la pauvreté rurale, plus il apparaît comme un partenaire stratégique et plus il lui est facile de trouver des cofinanciers, surtout parmi les banques multilatérales de développement.

C. Renforcement de l'impact: approches propres au FIDA

88. **Innovation et ingéniosité.** L'examen, de même que les visites sur le terrain, ont confirmé qu'en dépit des handicaps que représentent pour lui ses petites dimensions et son éloignement du terrain, le Fonds a réussi à créer dans certains de ses projets des innovations notables. Tel est notamment le cas des projets tendant à créer un capital social en appuyant l'organisation et l'autonomisation des ruraux pauvres, et en particulier des exploitants marginaux, des paysans sans terre, des autochtones et des femmes. Dans l'évaluation qu'il a réalisée en 2001-2002 de la capacité du FIDA de promouvoir des innovations reproductibles, le Bureau de l'évaluation et des études a formulé plusieurs recommandations à ce sujet. L'évaluation a porté, entre autres, sur les domaines dans lesquels le Fonds pouvait exploiter un créneau prometteur pour promouvoir des innovations reproductibles en termes aussi bien d'approches que de technologies. Elle a également étudié la conclusion qui s'était dégagée d'une enquête menée auprès des fonctionnaires du FIDA, selon laquelle l'institution, par ses

processus et ses structures, n'était pas appuyée dans ses efforts d'innovation et que, de ce fait, l'innovation se situait à la périphérie.

89. Le Comité de l'évaluation, après avoir examiné l'analyse du Bureau de l'évaluation et des études en février 2002, est convenu que la direction avait un rôle capital à jouer dans la promotion de l'innovation et a suggéré que la capacité d'innover soit l'un des critères à prendre en compte pour l'appréciation annuelle des performances des fonctionnaires. Le Comité a instamment demandé à la direction générale et au Conseil d'administration d'examiner les conclusions de l'analyse du Bureau de l'évaluation et des études et d'y donner suite. L'EEE souscrit à ces recommandations et tient à confirmer qu'à son avis, l'innovation est une question qui dépend aussi bien des traditions d'une organisation que des individus. Elle a noté que nombre des chargés de portefeuille de pays sont en poste depuis longtemps et qu'ils ont ainsi pu se familiariser parfaitement avec le ou les pays dont ils s'occupent. Étant donné les perspectives limitées qu'ils ont de grimper dans la hiérarchie, il semblerait bon de faciliter et de planifier la rotation des fonctionnaires de manière à assurer un transfert efficace de savoirs aux pays et régions tout en permettant aux fonctionnaires de se mesurer à des défis nouveaux.

90. **Expansion et reproductibilité des activités et effet de levier.** Cette question s'est avérée être l'une des priorités du présent examen. En fait, comme il ressort clairement de la section précédente, l'EEE ne croyait pas qu'il serait possible d'évaluer l'impact des activités du Fonds si l'envergure d'une proportion significative des projets financés par le FIDA n'était pas accrue et si ses projets n'étaient pas reproduits. Dans les cas étudiés, les résultats visibles obtenus par les nouvelles approches et la capacité de faire comprendre aux partenaires les avantages (nets) de telles interventions ont revêtu une importance capitale. Ces éléments ont été reflétés dans les processus mis en route conformément au Plan d'action afin d'accroître l'efficacité de l'action du FIDA dans ce domaine.

91. **Gestion des savoirs.** Il a été difficile pour le FIDA de traduire dans la réalité l'objectif, formulé en 1995, qui était de devenir une "organisation de savoirs sur la pauvreté rurale" (avec un système de gestion des savoirs fonctionnant bien). Il y a eu une participation ponctuelle à des conférences internationales sur les savoirs; des sites web et des bases de données ont été créés; et des groupes thématiques pilotes ont été constitués. Fin 2000, un groupe de travail interdépartemental a examiné les moyens d'introduire des méthodes de collecte et de stockage des savoirs ou de renforcer ceux qui existaient déjà et de partager l'information tant au niveau du Fonds qu'avec les partenaires de l'extérieur. Selon le document FIDA V: Plan d'action (2000-2002), des directives opérationnelles devaient être publiées au printemps 2002 pour faciliter la documentation des innovations et le partage des enseignements retirés. Ces directives n'étaient pas encore disponibles au moment de l'examen.

92. L'EEE se félicite des efforts déployés dans ce sens, encore qu'une approche moins hésitante eût peut-être été de mise. L'examen a confirmé à la fois que le FIDA avait acquis une riche expérience qui méritait d'être plus largement partagée et reconnue et qu'il serait bon de mettre en place un système plus rapide et plus adaptable d'échange des savoirs avec le monde extérieur pour combattre la pauvreté rurale.

D. Amélioration des évaluations d'impact

93. **Suivi et évaluation au niveau des projets.** Un solide suivi accompagné d'une évaluation indépendante rigoureuse sont des conditions préalables indispensables si l'on veut garantir le contrôle de la qualité et maximiser les résultats et l'impact. À l'heure actuelle, toutefois, le S&E ne commence souvent qu'au stade de l'exécution et des projets sont entrepris sans que l'on dispose de données de référence adéquates. De ce fait, il est difficile, voire impossible, d'évaluer l'impact d'un projet. Les projets plus récents, tels que ceux présentés dans les rapports du Président et les rapports d'évaluation prospective, mettent davantage l'accent sur le système de S&E et comportent parfois des éléments spécifiques de S&E. Toutefois, il reste à voir si le S&E s'est vraiment amélioré: les rapports d'évaluation terminale les plus récents qui ont été consultés pour le présent examen ne reflètent pas l'existence de systèmes de S&E particulièrement solides. Le Fonds est manifestement conscient du

problème. Le Bureau de l'évaluation et des études a rédigé un manuel intitulé *Pour une gestion orientée vers l'impact: guide pratique de suivi et d'évaluation des projets de développement rural*, qui a fait l'objet d'un atelier qui s'est tenu à Rome en octobre 2001 et auquel ont assisté différentes parties prenantes, dont des directeurs de projet, des représentants d'IC et des donateurs. Le Bureau de l'évaluation et des études et le Département gestion des programmes ont entrepris ensemble d'adapter le guide pour qu'il puisse être utilisé dans les différentes régions géographiques où opère le Fonds. Il doit être distribué au personnel des projets financés par le FIDA au cours des prochains mois, de sorte que ses effets bénéfiques potentiels sur la gestion des projets et le S&E ne peuvent pas encore être appréciés.

94. Le FIDA a adopté des mesures importantes pour mettre en place des réseaux régionaux d'assistance technique, notamment pour partager les savoirs aux fins du S&E. Apparemment, ces mesures sont encore à leurs premiers stades. La visite sur le terrain au Pérou a donné à l'EEE la possibilité de se familiariser avec le programme de renforcement des capacités régionales aux fins du S&E des projets de lutte contre la pauvreté rurale en Amérique latine et aux Caraïbes (PREVAL), premier de ces réseaux, mis en place grâce à un don du FIDA pour le développement des capacités de S&E dans le cadre des projets financés par le Fonds. L'EEE appuie le développement de ces réseaux mais suggère également que le Fonds ne laisse subsister dans l'esprit des IC aucun doute quant au fait que l'efficacité avec laquelle elles appuieront le S&E et garantiront son succès pendant l'exécution des projets constituera un critère explicite d'importance majeure dans l'appréciation de leurs performances.

95. **Rapport intérimaire annuel sur le portefeuille de projets.** Le dernier rapport préparé par le Département gestion des programmes pour la soixante-quinzième session du Conseil d'administration d'avril 2002 reflète une évolution positive de cet instrument. En particulier, alors que les rapports précédents portaient principalement sur des questions d'exécution, l'accent est mis désormais sur l'impact actuel et prévisible des projets, bien qu'il subsiste, comme il le faut, une évaluation des problèmes d'exécution, ce qui est l'un des principaux objectifs du rapport. En outre, les passages concernant les conclusions tirées des rapports d'achèvement de projet (RAP) constituent une adjonction louable.

96. L'EEE a constaté qu'à la base du rapport intérimaire, l'on trouve un effort majeur des divisions régionales d'évaluer la situation du portefeuille pour chaque projet et chaque pays. Ces informations sur l'état de l'exécution des projets et les problèmes rencontrés ont été précieuses pour les visites de l'équipe sur le terrain et pour les pays ayant fait l'objet d'études internes, bien qu'il subsiste en ce qui concerne la portée et le degré de détail de ces évaluations de portefeuille des écarts qu'il faudrait s'attacher à réduire à l'avenir.

97. Les conclusions des RAP, dont il est longuement rendu compte dans le rapport intérimaire sur le portefeuille de projets d'avril 2002, pourraient à l'avenir être présentées sous forme de matrice, ce qui ferait apparaître les éléments auxquels est imputable le succès ou l'absence de succès des interventions critiques identifiées dans les différents RAP. Cela pourrait faciliter l'analyse des éléments qui ont été les plus ou les moins déterminants et l'établissement d'une distinction entre eux. Comme les enseignements retirés des RAP s'enrichiront considérablement au cours des quelques prochaines années, il pourrait être bon de présenter certaines conclusions sur plusieurs années pour élargir et consolider ce qui a été appris, en accordant une attention spéciale aux aspects critiques que sont l'expansion et la reproductibilité des activités. Cela pourrait offrir l'occasion d'entreprendre certaines analyses quantitatives comportant une évaluation des résultats globaux.

98. **Méthodes d'évaluation d'impact.** Le Bureau de l'évaluation et des études a beaucoup avancé sur la voie de l'élaboration d'une méthode d'évaluation systématique d'impact pour ses évaluations, et en particulier pour ses évaluations terminales. Il s'est inspiré à cette fin de l'expérience spécifique acquise par le FIDA tout en tenant compte des pratiques d'évaluation suivies par d'autres organismes, en particulier le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE/CAD) et les banques multilatérales de développement. Le fait

que l'EEE a utilisé le projet de cadre directeur dont il est question au chapitre II du présent examen témoigne, d'une manière générale, de l'utilité qu'elle reconnaît à ce nouveau cadre.

99. L'EEE se félicite en particulier de l'attention soignée qui a été accordée aux éléments sous-jacents et aux informations nécessaires pour évaluer l'impact d'un projet sur la pauvreté rurale. Il s'agit là d'un effort majeur sur la voie de la mise au point des outils de mesures nécessaires à l'évaluation de l'impact sur le développement des interventions du FIDA. En outre, cela rend d'autant plus nécessaire, à juste titre de l'avis de l'équipe, l'établissement de systèmes de S&E qui fonctionnent bien. Ces systèmes ont par le passé constitué le talon d'Achille de l'Organisation car, faute de données indispensables sur les performances, les évaluations d'impact ont été incomplètes et n'ont donc pas été totalement fiables. Cependant, l'on ne peut pas encore porter de jugement quant à l'efficacité du projet de cadre étant donné qu'il ne doit être appliqué qu'à partir de 2002. Ainsi, l'équipe n'a pas vu le rapport d'évaluation des projets réalisés dans les dix pays sélectionnés qui a été établi sur la base des nouvelles directives.

100. L'EEE a relevé que le cadre appelle l'attention des évaluateurs sur le problème posé par l'agrégation des notes et sur les problèmes auxquels est confronté le Fonds du fait du nombre relativement restreint de ses projets. Néanmoins, à mesure que le Fonds acquerra plus d'expérience des évaluations menées sur la base des nouvelles directives, le Bureau de l'évaluation et des études jugera peut-être utile d'établir quelques mesures globales à l'intention de la direction et du Conseil d'administration du FIDA.

101. **Diffusion, apprentissage et utilisation de l'information provenant de meilleures évaluations d'impact.** Comme indiqué clairement dans le document FIDA V: Plan d'action (2000-2002) lui-même, les progrès dans ce domaine sont liés aux efforts que déploie le FIDA pour "mettre à niveau" la gestion des savoirs de l'institution. L'EEE appuie la poursuite des initiatives proposées. En outre, elle considère que cela offrira l'occasion de stimuler des approches novatrices, en particulier pour faire connaître les principales réalisations du FIDA à un public plus large et mieux ciblé. Les Lettres de Chalatenango (El Salvador) – et spécialement la version vidéo – pourraient servir de modèle.

IV. SYNTHÈSE

102. Partout dans le monde, la majorité des pauvres reste concentrée dans les zones rurales: environ 75% d'entre eux y vivent et y travaillent, et quelle que soit l'amélioration attendue de leur niveau de vie, on prévoit que cette proportion sera encore de quelque 50% en 2035¹⁵. Dans la déclaration du Sommet du Millénaire, l'engagement a été pris de réduire de moitié la proportion de pauvres à travers le monde (dans les villes comme dans les campagnes) d'ici 2015. L'effort que suppose cet objectif pourtant limité paraît énorme lorsque l'on regarde la réalité de ces dernières années: s'agissant uniquement de la pauvreté rurale, il faudra que les progrès s'accélèrent considérablement par rapport aux années 90 (dans le cas de l'Afrique, par exemple, le taux de réduction de la pauvreté devra être multiplié par six).

103. Comme le montre l'expérience du FIDA, la réduction de la pauvreté rurale ne peut être durable que si les pauvres assument la responsabilité de leur propre développement, et si les partenaires que sont pour eux les gouvernements, les ONG et les organismes de développement s'efforcent de créer les conditions qui leur permettront de sortir du cycle de la pauvreté. Jusqu'à présent, le FIDA a joué un rôle de catalyseur en faisant progresser la connaissance que l'on a de la pauvreté rurale, notamment de son lien avec les inégalités entre les sexes, en élaborant de nouvelles méthodes d'action sur le terrain et en apportant une contribution précieuse au débat sur la pauvreté rurale. De l'avis de l'EEE, ce rôle devrait être au moins aussi important dans l'avenir proche qu'il l'a été dans le passé.

104. La question dont était saisie l'EEE était celle de la performance du Fonds telle qu'elle ressort des résultats et de l'impact des activités qu'il finance. La conclusion de l'équipe est que les projets couverts par l'examen ont eu un impact significatif dans certains domaines. Globalement, le Fonds a laissé une marque, directement et indirectement, en apportant son aide dans les pays emprunteurs aux groupes de population qui constituent la cible de sa mission, à savoir les ruraux pauvres. Cela étant dit, une interrogation demeure: les coûts supportés pour obtenir ces résultats sont-ils trop élevés ou bien plutôt faibles, surtout lorsqu'on les compare avec ceux d'autres IFI? Il ne nous appartient pas ici de répondre à cette question, d'ailleurs particulièrement délicate dans la mesure où les principaux facteurs qui agissent sur les apports/produits et qui déterminent la durée de l'impact sont difficiles à quantifier: la réussite finale, celle qui produit des effets durables, dépend en fait de transformations sociales qui ne sont souvent pas terminées au moment où le FIDA clôture un compte de prêt.

105. Pour que le FIDA continue à jouer le rôle de chef de file qui est devenu le sien dans le combat contre la pauvreté rurale, et a fortiori pour qu'il renforce ce rôle, l'EEE estime qu'il devra s'occuper en priorité des questions énumérées ci-après. La plupart d'entre elles figurent dans le document FIDA V: Plan d'action 2000-2002 et dans le *Cadre stratégique du FIDA pour 2002-2006*. Au vu des informations qu'elle a recueillies, l'EEE envisage pour le FIDA le cercle vertueux d'une contribution de plus en plus importante, principalement grâce à des innovations permettant d'obtenir des résultats durables. Tant qu'il sera capable d'innover et tant que ses innovations seront fructueuses, le FIDA maintiendra la position prééminente qu'il occupe dans les deux domaines les plus déterminants pour son avenir: d'une part, l'élaboration des stratégies et la sensibilisation des partenaires, de l'autre, la gestion des connaissances.

106. **Innovation et durabilité.** Étant donné le mandat qui lui a été assigné, en tant qu'institution financière de développement à vocation sectorielle, le FIDA fait figure de pionnier dans son domaine, et il ne pourra continuer à remplir cette fonction que par la recherche constante et fructueuse de l'innovation, ce qui recouvre aussi bien la mise au point de méthodes et de techniques entièrement nouvelles que l'adaptation concrète de méthodes et de techniques existantes à de nouvelles situations. En principe, les méthodes participatives que le FIDA a utilisées jusqu'ici devraient lui permettre de

¹⁵ Ces chiffres sont tirés du *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale* du FIDA.

dialoguer avec les principaux partenaires de ses projets de façon à répondre pleinement aux besoins des ruraux pauvres.

107. L'EEE note avec satisfaction l'intérêt que le FIDA porte à l'innovation et l'engage vivement à donner suite à l'étude que le Bureau d'évaluation a récemment consacrée à ce sujet. L'innovation n'a d'intérêt que lorsqu'elle produit des avantages à long terme. Autrement, elle peut même s'avérer contre-productive. C'est pourquoi il est très important de veiller à ce qu'il existe de bons mécanismes de rétro-information, aussi simples et précis que possible, pour faciliter la reconnaissance finale des acquis. En ce qui concerne les questions techniques aussi bien que sociales, le système de l'examen indépendant par les pairs est généralement la meilleure façon de procéder à cet égard. L'innovation est le fruit des capacités humaines lorsque celles-ci bénéficient d'un environnement institutionnel propice. Toute contribution notable au processus d'innovation, quels que soient son ou ses auteurs, doit donc être dûment reconnue. Lorsque cette innovation émane des services du FIDA – ou de l'interaction de ses fonctionnaires avec les partenaires – le Fonds se doit manifestement d'en assurer la reconnaissance de façon appropriée. D'autre part, il doit encourager encore davantage les incitations décentralisées dont on sait qu'elles sont efficaces, et il semble également opportun de revoir le système d'incitations en vigueur au niveau central. Comme certains fonctionnaires l'ont fait remarquer lors des entretiens qui ont eu lieu dans le cadre du présent examen, le seul signal clair et quantifiable que la direction générale et le Conseil d'administration aient donné jusqu'à présent et pour lequel il existe un suivi rigoureux est le nombre de prêts approuvés ainsi que leur montant.

108. En jouant le rôle unique qui est le sien dans le combat contre la pauvreté rurale, le FIDA s'est attaqué à un éventail de plus en plus large de problèmes socio-économiques qui ont une incidence sur le bien-être des populations rurales pauvres. Comme on l'a vu en examinant le travail en cours en ce qui concerne la promotion de l'équité hommes-femmes (sous la rubrique "Impact sur le capital social et émancipation des populations" dans la section 2), il y a encore beaucoup à faire pour améliorer les relations entre les sexes (mais l'action à cet égard se poursuit avec un certain succès dans les régions Asie et Pacifique, et Amérique latine et Caraïbes) et pour parvenir, ce qui est peut-être la première des priorités, à faire reconnaître le droit d'accès et le droit de propriété des femmes sur le capital physique et financier. L'émancipation et le relèvement des communautés rurales pauvres, souvent encore en butte à des structures administratives centralisées et sous la coupe de grands propriétaires terriens qui jouissent du soutien de l'État, constituent un domaine d'action essentiel dans lequel des méthodes novatrices restent à trouver. De même, il faudra encore innover pour remédier aux carences importantes des programmes agrotechniques proposés, en particulier dans le domaine de l'agriculture pluviale. La liste des possibilités d'innovation que dresse l'étude récente du Bureau de l'évaluation sur la question donne une bonne idée de l'ampleur de la tâche à accomplir dans ce domaine.

109. **Stratégies et partenariats.** L'EEE approuve pleinement les efforts que fait le FIDA ou qu'il prévoit de faire pour renforcer son rôle stratégique dans le contexte international de l'aide au développement endogène des populations rurales pauvres. Le *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale* ainsi que les évaluations régionales qui le sous-tendent et le complètent ont constitué des étapes importantes dans cette direction. (Le fait que les évaluations en question aient ensuite débouché sur des stratégies régionales est perçu comme un élément particulièrement intéressant dans la mesure où il illustre le passage des grandes stratégies institutionnelles à celles qui sont proposées pour les pays dans les COSOP). L'EEE encourage le FIDA à développer ce rôle pilote en jetant périodiquement un éclairage nouveau sur la situation des ruraux pauvres – sans nécessairement chercher à concurrencer par un rapport annuel supplémentaire les organisations internationales de plus grande envergure qui ont déjà mis au point leur publication phare. Il devrait notamment pouvoir apporter une contribution précieuse à la préparation des DSRP, des cadres de développement intégré et des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, en se montrant toutefois sélectif, particulièrement en ce qui concerne les pays sur lesquelles les connaissances supplémentaires qu'il est en mesure d'apporter sont limitées.

110. **Gestion des connaissances.** Le FIDA n'a pas encore mis à profit sa vaste expérience, telle qu'elle ressort partiellement de toute la documentation interne et/ou externe mise à disposition, pour

bâti un véritable système de gestion des connaissances. Il ne s'agit pas seulement en l'occurrence d'assurer la transmission mécanique des informations, ni même d'élargir la diffusion d'un meilleur système d'évaluation, mais de tirer pleinement parti, tout d'abord, des multiples activités génératrices de savoir que mène l'Organisation, tout en intégrant dans le circuit toutes les connaissances externes qui présentent un intérêt en matière de développement rural. Ensuite, le Fonds doit avoir suffisamment d'espace de stockage pour ses bases de données et de connaissances, mais celles-ci doivent être pourvues de liens directs avec les sources d'information extérieures de manière à éviter les redondances. Pour pouvoir influencer sur les stratégies et jouer son rôle vis-à-vis de ses partenaires, le FIDA devra faire particulièrement attention à la façon dont il diffuse ses connaissances. En fin de compte, c'est peut-être là que se vérifiera vraiment le leadership du FIDA.

111. L'EEE estime que la gestion des connaissances doit faire l'objet d'un effort plus important, avec la mise en place d'indicateurs permettant de suivre les progrès accomplis dans les trois domaines indiqués et une plus grande participation de la direction du FIDA. Cet effort doit porter sur toutes les activités qui vont de la génération des connaissances à leur diffusion, afin que le FIDA puisse devenir la référence suprême pour la pensée et l'action dans le combat contre la pauvreté rurale.

112. **Perspectives.** L'intérêt que présente l'action du FIDA eu égard à l'effort global de la communauté internationale pour réduire la pauvreté en général, et la pauvreté rurale en particulier, ne saurait être remis en cause. Mais le Fonds doit absolument préserver le créneau bien défini dans lequel il a acquis un avantage comparatif unique. Sachant que pendant plusieurs décennies encore, des millions de ruraux pauvres auront besoin d'assistance, la question qui se pose est la suivante: le FIDA sera-t-il en mesure de jouer le rôle de toute première institution de développement et de financement dans ce domaine – celle dont tous les partenaires attendent qu'elle continue, si possible avec plus de vigueur encore, à leur servir de guide? Cela dépendra en grande partie des progrès qui seront faits dans les domaines examinés dans le présent rapport, mais l'équipe n'oublie pas que cela ne sera possible que si le FIDA dispose des ressources humaines et financières nécessaires. Le FIDA est comme tous les organismes vivants: pour s'acquitter des tâches très diversifiées qui lui incombent, en fournissant un travail de la qualité et de l'ampleur voulues par ses partenaires, il a besoin d'être alimenté de façon suffisante et régulière.

Distribution: Restreinte

REPL.VI/1/R.7

21 février 2002

Original: Anglais

Point 5 de l'ordre du jour

Français

**FIDA****FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE****Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA – Première session**

Rome, 21 février 2002

**EXAMEN EXTERNE DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT DES
OPÉRATIONS DU FIDA****MANDAT ET CHAMP D'APPLICATION****A. Rappel des faits**

1. Lors de la réunion que les coordonnateurs des trois listes ont tenue le 15 janvier 2002, il a été proposé de faire dresser un bilan des résultats et de l'impact des opérations du FIDA par une équipe d'experts indépendants, préalablement à la sixième reconstitution des ressources du FIDA. Les coordonnateurs ayant indiqué que cet examen externe ne devrait pas dépasser la date prévue pour l'achèvement de la sixième reconstitution en 2002, il a été décidé que le rapport des experts chargés de l'effectuer serait examiné à la troisième session de la Consultation sur la sixième reconstitution, en juillet.
2. Il y a déjà longtemps que le Fonds considère comme une priorité l'évaluation des résultats et de l'impact de ses opérations, mais le dispositif global dont il s'est doté pour mener à bien cette tâche est quant à lui très récent. En 2000, plusieurs mesures concernant notamment la présentation des rapports d'achèvement des projets et le processus de préparation des rapports de situation sur le portefeuille de projets (qui prévoit une plus grande corrélation entre les résultats et l'impact des projets) ont été prises à cet égard. De même, conformément à l'un des objectifs spécifiques du plan d'action 2000-2002, le FIDA a mis au point en 2001: a) une nouvelle méthode qui permettra de procéder dans l'avenir à des évaluations d'impact plus précises, plus cohérentes et plus intégrées pour un certain nombre de projets; b) un guide pratique pour le suivi et l'évaluation au niveau des projets, entre autres mesures visant à améliorer la qualité et l'efficacité du suivi et de l'évaluation dans le cadre des projets financés par le FIDA.
3. Le présent document apporte des précisions sur les modalités d'exécution de l'examen externe et sur la façon dont il sera rendu compte de ses conclusions.

B. Objectifs

4. L'examen externe devra faire le point sur: a) les résultats et l'impact des opérations réalisées avec l'appui du FIDA, et b) les méthodes et processus récemment mis en place pour évaluer les résultats et l'impact des projets financés par le FIDA, ainsi que d'autres mesures adoptées pour mieux focaliser l'attention du FIDA sur ses résultats.

C. Champ d'application

5. Étant donné les délais très limités qui sont prévus pour cet examen externe, il faudra nécessairement se montrer sélectif dans la définition de son champ d'application. Ces restrictions valent en particulier pour les visites sur le terrain, qui demandent généralement beaucoup de temps et de ressources, ainsi que pour d'autres activités visant à procéder à des validations indépendantes.

6. Conformément aux objectifs susmentionnés, l'examen couvrira les deux domaines connexes que sont, d'une part, l'évaluation des résultats et de l'impact du FIDA, et, de l'autre, les processus mis en œuvre pour obtenir ces résultats. Il reposera sur une étude des documents existants, complétée par des entretiens avec le personnel et les partenaires du FIDA, ainsi que par un nombre limité de visites sur le terrain.

Examen des résultats et de l'impact des opérations

7. À l'heure actuelle, les différents documents du FIDA relatifs à l'évaluation sont les suivants:
- a) Les rapports du Département gestion des programmes ("auto-évaluations"), qui couvrent pratiquement toutes les activités opérationnelles du FIDA
 - rapports de situation sur le portefeuille de projets
 - rapports de supervision et bilans à mi-parcours
 - rapports d'achèvement des projets
 - examens du portefeuille de prêts par pays
 - évaluations d'impact/études de cas
 - b) Les rapports du Bureau de l'évaluation et des études ("évaluations indépendantes"), qui couvrent certains domaines des opérations du FIDA
 - évaluations institutionnelles
 - évaluations thématiques
 - évaluations des programmes par pays
 - évaluations intermédiaires
 - évaluations terminales
 - évaluations à mi-parcours

L'examen externe se concentrera sur les rapports publiés depuis le début de 2000, mais il pourra aussi porter sur des documents antérieurs jugés pertinents.

8. Étant donné les contraintes de temps, l'examen externe sélectionnera un certain nombre de documents pertinents parmi ceux qui sont énumérés ci-dessus. Il portera sur huit à dix pays représentatifs de la répartition géographique des activités du FIDA et pour lesquels il existe suffisamment d'informations.

9. Conformément à ce qui précède, l'examen externe fera la synthèse des résultats et des évaluations d'impact exposés dans les rapports disponibles et formulera un avis sur leur utilité, leur qualité et leur cohérence interne, sans toutefois recourir à un processus de validation indépendante par

le biais d'un travail de recherche personnel (y compris sur le terrain) ou par une étude des documents sur lesquels reposent ces rapports.

Examen des méthodes et processus

10. Au cours des deux ou trois dernières années, le FIDA a apporté un certain nombre de changements à son mode opératoire en vue d'améliorer les résultats et l'impact de ses activités. Ces changements résultent pour l'essentiel des processus liés à la cinquième reconstitution et concrétisés dans le plan d'action. Bien que ces initiatives soient assez récentes, elles seront soumises à l'examen externe, afin que le travail ainsi réalisé soit tout à fait d'actualité et que l'on puisse déterminer dans quelle mesure le FIDA a effectivement adapté ses opérations en fonction du plan d'action et s'il existe des tendances permettant de penser que les objectifs visés seront atteints. L'accent sera mis sur trois domaines: concertation et partenariats; solutions du FIDA pour renforcer son impact opérationnel; amélioration des évaluations d'impact.

11. En ce qui concerne la concertation et les partenariats, l'examen passera en revue:

- a) au niveau stratégique, les mesures qui ont une incidence sur la relation entre la politique et la stratégie du FIDA et celles d'autres acteurs du développement, notamment les gouvernements, les organisations des Nations Unies, les institutions coopérantes, les organisations non gouvernementales (ONG), les organisations de la société civile et les bénéficiaires; le rôle des documents exposant les options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) et des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP); la participation au cadre de développement intégré du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ainsi qu'à d'autres processus;
- b) au niveau des pays, les mesures prises pour articuler l'évaluation des performances avec l'allocation des ressources (nationales);
- c) au niveau des projets, l'étendue et les modalités de la participation des intéressés.

12. En ce qui concerne les solutions du FIDA pour renforcer son impact opérationnel, l'examen fera le point des progrès accomplis dans les domaines suivants:

- a) innovation et capacité d'innovation;
- b) extension, répliquabilité et effet de levier;
- c) valorisation des connaissances.

13. En ce qui concerne l'amélioration des évaluations d'impact, l'examen externe fera le point des progrès accomplis dans les domaines suivants:

- a) suivi et évaluation au niveau des projets;
- b) rapports de situation annuels établis par le Département gestion des programmes;
- c) méthode d'évaluation de l'impact employée par le Bureau de l'évaluation et des études;
- d) diffusion, assimilation et utilisation de l'information produite par la nouvelle méthode d'évaluation de l'impact.

14. Les résultats, conclusions et recommandations de l'examen externe dans tous ces domaines se fonderont sur l'étude de la documentation pertinente, sur des entretiens avec les fonctionnaires concernés du FIDA et sur un certain nombre de visites sur le terrain.

D. Équipe chargée de l'examen externe

15. L'équipe chargée de l'examen externe sera composée de personnes provenant des services d'évaluation d'institutions de développement ainsi que de membres du Comité d'évaluation du FIDA, qui représentent les trois listes, comme suit:

- Président: M. Niels Dabelstein, chef du Secrétariat à l'évaluation, Assistance danoise pour le développement international et président du groupe de travail du Comité d'aide au développement (CAD) sur l'évaluation de l'aide.
- Vice-Président: M. Víctor Hugo Morales Meléndez, président et membre du Comité de l'évaluation (Mexique).
- M. Adnan Bashir Khan, ancien membre du Comité de l'évaluation (Pakistan).
- M. Lothar Caviezel, administrateur pour la Suisse et membre du Comité de l'évaluation.
- M. Osvaldo Feinstein, directeur du Département de l'évaluation des opérations, Banque mondiale.
- M. Gabriel Lombin, membre du Comité de l'évaluation (Nigéria).
- M. Rob van den Berg, directeur du Département de l'évaluation des politiques et des opérations, Ministère néerlandais des affaires étrangères.

16. Le Bureau de l'évaluation et des études fera office de secrétariat pour l'équipe chargée de l'examen externe. Cette équipe mènera ses travaux en toute indépendance et aura librement accès à tous les membres du personnel du FIDA et aux documents, selon les besoins.

17. L'équipe chargée de l'examen externe s'adjoindra les services des trois consultants suivants, qui seront recrutés à cet effet:

- M. Ian Jones, consultant indépendant spécialisé dans l'analyse économique et sociale, et plus particulièrement dans le domaine de la structure et des causes de la pauvreté, de la définition des groupes cibles, des sexes spécifiques et du développement, de la décentralisation et du renforcement des institutions locale. Il a principalement travaillé avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le FIDA.
- Mme Govind Kelkar, consultante indépendante spécialisée dans le développement agricole, les stratégies de réduction de la pauvreté rurale et l'intégration. Elle a collaboré avec plusieurs institutions internationales de développement et l'Institut asiatique de technologie en Thaïlande.
- M. Hans Wyss dirigera l'équipe de consultants. Ancien directeur de la Banque mondiale, il a contribué, entre autres, à la préparation de l'étude sur "l'harmonisation de l'évaluation des opérations entre banques multilatérales de développement" en 1998-99 et "l'évaluation des dispositions applicables à la supervision des projets du FIDA et la préparation de propositions relatives à leur gestion" en 1996.

18. Les consultants travailleront conformément au mandat établi par l'équipe chargée de l'examen à laquelle ils soumettront leur rapport. Ils maintiendront des contacts étroits avec l'équipe par voie électronique ainsi qu'à l'occasion de visites sur le terrain et de réunions.

Chronologie et calendrier

19. L'équipe chargée de l'examen externe devrait achever ses travaux à temps pour soumettre son rapport à la troisième session de la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA pour qu'elle l'étudie. On trouvera dans l'encadré ci-dessous le calendrier provisoire des étapes aboutissant à l'analyse complète du rapport de l'examen externe les 2-3 juillet 2002.

14-15 février: réunion de l'équipe chargée de l'examen externe et des consultants à Rome pour étudier et parachever le document d'orientation, les mandats, etc., et déterminer en particulier les points et questions clés à traiter lors de l'examen ainsi que la sélection des documents.

21 février: présentation par l'équipe chargée de l'examen externe du champ d'application de l'étude à la première session de la Consultation sur la sixième reconstitution.

16 février-6 mai: examen des documents, visite conjointe sur le terrain des consultants et de l'équipe, entretiens avec le personnel du FIDA et les institutions partenaires, rédaction du rapport et téléconsultation avec l'équipe chargée de l'examen.

7 mai: transmission du rapport préliminaire à l'équipe chargée de l'examen.

15-17 mai: réunion de l'équipe à Rome pour examiner et finaliser le rapport.

20-27 mai: préparation et mise en forme rédactionnelle de la version finale du rapport.

27 mai: transmission du rapport à la direction du FIDA.

3 juin: réunion à Rome avec la direction du FIDA.

3-7 juin: parachèvement du rapport.

7 juin: réponse indépendante communiquée par la direction du FIDA qui sera jointe en annexe au rapport d'examen externe.

7 juin: envoi du rapport final au secrétariat du FIDA pour traduction.

10-18 juin: traduction dans les quatre langues officielles du FIDA.

19 juin: envoi aux participants de la session sur la reconstitution.

2-3 juillet: présentation du rapport par l'équipe chargée de l'examen externe et étude du document à la troisième session sur la sixième reconstitution.

ANNEXE II

LISTE DES PAYS/PROJETS VISITÉS

Pays	Projet	Équipe de terrain
Arménie	Projet de services agricoles dans le nord-ouest. Terminé. Évaluation terminale par OE en déc. 2001.	Victor Hugo Morales Melendez (EEE) Ian Jones (consultant)
Ghana	Projet en faveur des petites entreprises rurales. Exécution en cours. Évaluation intermédiaire par OE en juillet 2000. Programme d'amélioration des racines et tubercules. Exécution en cours. Examen à mi-parcours en mars 2001 (Banque mondiale/FIDA). Programme d'infrastructure villageoise. Exécution en cours. Examen à mi-parcours en mai 2001 (Banque mondiale/FIDA). Programme de conservation des sols et de réhabilitation des petites exploitations dans le Haut Ghana oriental, Phase II. Début d'exécution.	Rob van den Berg (EEE) Ian Jones (consultant)
Inde	Projet de développement de la région du Mewat (État de l'Haryana). Exécution en cours. Projet de crédit rural dans le Maharashtra. Exécution en cours (achèvement en 2002).	Lothar Caviezel (EEE) Govind Kelkar (consultant)
Pérou	Projet de gestion des ressources naturelles dans la sierra méridionale. Évaluation intermédiaire par OE en préparation (achèvement en 2002) Projet de développement du couloir Puno-Cuzco. Début d'exécution	Oswaldo Feinstein (EEE) ¹ Gabriel Lombin (ERT) Hans Wyss (consultant)

¹ A conduit les entretiens à Lima pendant que d'autres effectuaient les visites sur le terrain, de manière à élargir le plus possible le champ de la mission.