

Document: EB 2010/110/R.10/Add.1
Agenda: 6 c)
Date: 13 décembre 2010
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Ouvrer pour que les
populations rurales pauvres
se libèrent de la pauvreté

Réponse de la direction du FIDA au Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA évaluées en 2009

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Shyam Khadka
Directeur du Bureau de l'évaluation
téléphone: +39 06 5459 2388
courriel: S.khadka@ifad.org

Transmission des documents:

Liam F. Chicca
Fonctionnaire responsable des
organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2462
courriel: L.chicca@ifad.org

Conseil d'administration — Cent unième session
Rome, 14-16 décembre 2010

Pour: **Examen**

Table des matières

Sigles et acronymes	i
I. Introduction	1
II. Écart entre les résultats fournis par les systèmes d'évaluation indépendante et d'autoévaluation	2
III. Performance globale et domaines exigeant un surcroît d'attention	3

Sigles et acronymes

CMR	Cadre de mesure des résultats
IOE	Bureau de l'évaluation du FIDA
RAP	Rapport d'achèvement de projet
RARI	Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA
RIDE	Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement

Réponse de la direction du FIDA au Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA évaluées en 2009

I. Introduction

1. Au cours de dernières années, le FIDA s'est attaché à améliorer les systèmes d'autoévaluation de ses projets en établissant: i) une évaluation indépendante de la qualité des projets et des programmes d'options stratégiques (COSOP) avant leur présentation au Conseil d'administration; ii) un appui plus rigoureux à l'exécution des projets grâce à la prise en charge de la supervision des projets par le FIDA; et iii) un examen de la performance de **tous** les projets achevés durant la période considérée. Ces instruments permettent à la direction du FIDA de mener un examen approfondi de la performance de son portefeuille et d'en rendre compte au Conseil au moyen du Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement (RIDE). Le RIDE utilise le Cadre de mesure des résultats (CMR) approuvé par le Conseil d'administration en septembre 2009. Le RIDE est aussi le principal document qu'utilise la direction du FIDA pour rendre compte de la suite qu'il a donnée au rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI).
2. Compte tenu des considérations ci-dessus, la présente note a pour objet de comparer les conclusions du RARI aux résultats mentionnés dans les rapports d'autoévaluation (rapports d'achèvement de projet); elle aborde aussi certaines questions plus générales relatives à la performance, qui ont été signalées dans le RARI 2010.
3. Le RARI de cette année présente un certain nombre d'éléments nouveaux. Tout d'abord, il fonde ses conclusions et ses recommandations sur un ensemble de données regroupant les échantillons d'évaluations exécutées sur une période de trois ans et utilise des moyennes mobiles sur trois ans pour dégager des tendances. Cette amélioration méthodologique résout dans une large mesure le problème, déjà soulevé dans le passé par la direction du FIDA, de la taille limitée de l'échantillon des évaluations examinées une année donnée¹. Ensuite, le RARI de cette année a analysé séparément les évaluations de programmes de pays et la performance du FIDA en ce qui concerne les activités hors prêts, à savoir la concertation, la gestion des savoirs et la création de partenariats. Enfin, en dépit de la difficulté de trouver des publications pertinentes en matière d'évaluation (paragraphe 206) ainsi que de se procurer des données utiles (paragraphe 204), la section relative au thème d'apprentissage de cette année (c'est-à-dire l'efficacité) contient quelques remarques pertinentes sur la performance du FIDA et des institutions auxquelles il est comparé en ce qui concerne l'efficacité économique des projets qu'il soutient ainsi que de l'institution elle-même.
4. La direction du FIDA se félicite des nouveautés introduites dans le RARI et entérine de manière générale les conclusions et les recommandations qui y sont formulées. Elle souhaite aussi signaler au Conseil d'administration que ses relations avec le Bureau de l'évaluation (IOE) se sont notablement améliorées ces dernières années. En conséquence, le partage des savoirs y a beaucoup gagné. Comme elle en a informé le Conseil en septembre par le biais du Rapport du Président sur la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation et sur les suites données par la

¹ Voir "Réponse de la direction du FIDA au rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA évaluées en 2006" (EB 2007/92/R.7/Add.1), paragraphes 2 et 3. Même avec un ensemble d'échantillons beaucoup plus large, le Groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale signale du bruit dans les données annuelles, une variation interannuelle non représentative d'une tendance particulière... et des moyennes sur trois ans donnant un tableau plus complet. (Banque mondiale, Examen annuel de l'efficacité du développement, 2009).

direction (PRISMA), la direction suit et met en œuvre avec rigueur les recommandations d'IOE.

5. Dans l'interprétation des résultats, le Conseil d'administration souhaitera peut-être prendre en considération les points suivants':
 - a) Comme l'indique le tableau 1 du RARI, les 17 projets évalués en 2009 ont été approuvés par le Conseil d'administration entre avril 1995 et décembre 2001, la date "moyenne" d'approbation se situant à la mi-1999². Plus de la moitié de ces projets ont été achevés entre 2004 et 2008: ils n'ont donc pas bénéficié du nouveau modèle opérationnel du FIDA, qui comporte un nouveau processus de conception, une assurance qualité indépendante, la supervision directe et la présence dans le pays.
 - b) IOE évalue les projets au moyen d'un ensemble de critères uniformes quels que soient les objectifs des projets. Si certains de ces critères comme la concertation, la création de partenariats et la gestion des savoirs peuvent être pertinents du point de vue de la philosophie, ils n'étaient pas nécessairement connus à l'époque de la conception des projets. C'est particulièrement vrai des projets qui ont été conçus entre le milieu et la fin des années 1990, époque à laquelle l'impact sur les politiques et la création de partenariats n'étaient pratiquement jamais mentionnés parmi les résultats des projets. De même, peu de projets visaient à produire des changements dans **tous** les cinq domaines d'impact. L'adoption de ces critères pour évaluer les projets est pertinente pour les projets de conception récente, mais l'application de normes qui n'ont été établies que récemment ne vaut pas pour des projets conçus il y a plus de dix ans. Il est donc très difficile que ces projets atteignent une note élevée et très improbable qu'ils soient considérés comme très satisfaisants³.

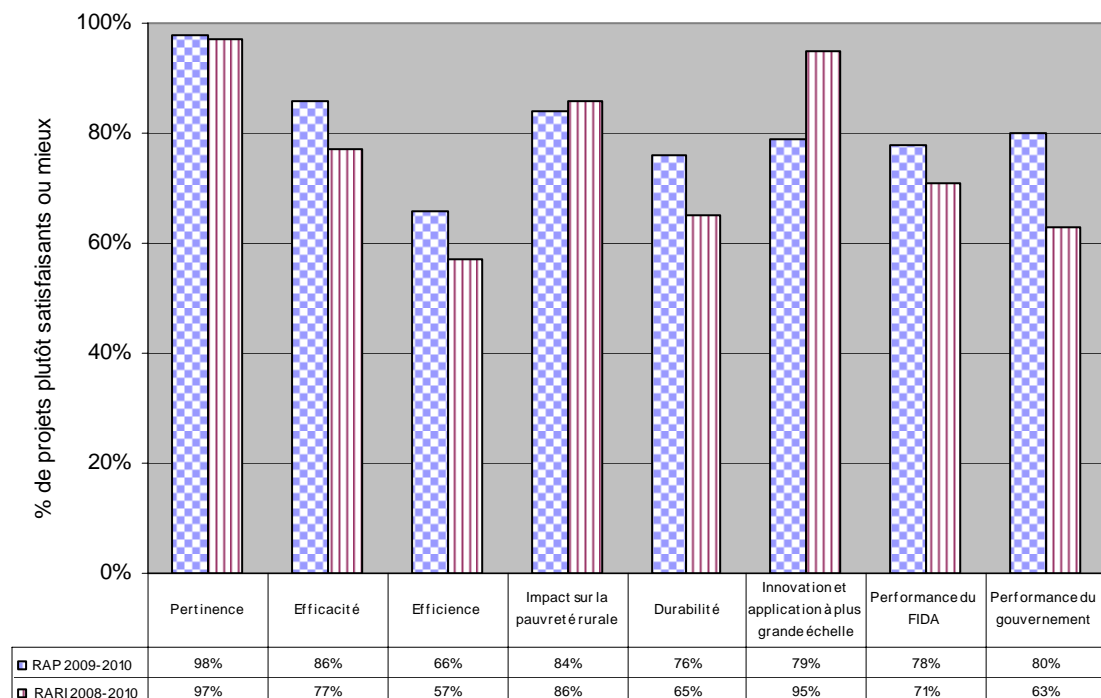
II. Écart entre les résultats fournis par les systèmes d'évaluation indépendante et d'autoévaluation

6. Aux fins de l'examen de la performance du portefeuille, la direction du FIDA a entrepris une analyse des résultats et de l'impact des projets du FIDA à leur achèvement en utilisant des moyennes mobiles sur deux ans. Ces projets représentent l'univers des projets achevés — soit environ 50 à 52 projets sur une base biennale. Étant donné que les critères et les notes d'évaluation retenus dans cet examen sont les mêmes que ceux qu'utilise IOE, ces résultats, à quelques réserves près⁴, sont directement comparables avec ceux qui sont issus des évaluations indépendantes exécutées par IOE.
7. Comme il ressort du graphique ci-après, l'autoévaluation par la direction du FIDA des 50 projets achevés qui ont été examinés en 2009 et en 2010 aboutit à des résultats très semblables à ceux du RARI, notamment en ce qui concerne la pertinence et l'impact sur la pauvreté rurale. S'agissant de la performance des gouvernements, de l'efficacité et de la durabilité, l'autoévaluation de la direction indique des résultats plus positifs, tandis que pour l'innovation les évaluations indépendantes concluent à une performance beaucoup plus élevée.

² La moyenne et la médiane des dates d'approbation de cet échantillon de projets par le Conseil d'administration sont respectivement mai 1999 et décembre 1999. Pour les dates d'achèvement, elles sont respectivement août 2008 et juin 2008.

³ Il est à noter qu'IOE n'a jugé très satisfaisant aucun projet au cours des trois dernières années (RARI 2010, paragraphe 23). Cela tient en grande partie au fait que les projets ne peuvent pas satisfaire à tous les critères **utilisés à présent par IOE pour évaluer les projets**.

⁴ Deux facteurs doivent être pris en considération pour interpréter les résultats. Premièrement, le rapport d'achèvement des projets (RAP) utilise uniquement les résultats du portefeuille de projets achevés, alors que le RARI utilise aussi celui des projets en cours. Deuxièmement, le RARI se fonde sur un échantillon de projets, tandis que l'examen des RAP porte sur l'univers de tous les projets achevés. Par conséquent, le RARI et l'examen des RAP n'utilisent pas le même ensemble de projets.

Graphique 1:**Résultats des programmes et projets: réalisations par rapport aux objectifs 2012**

8. Quelques différences dans les indicateurs d'évaluation retenus sont d'ordre technique: les projets évalués par la direction appartiennent à une période plus récente. Ils ont été pour la plupart approuvés en 1999 et 2000. En conséquence, 28% d'entre eux ont bénéficié de la supervision directe du FIDA au moins pendant leurs dernières années d'exécution. Leur date d'achèvement étant plus récente, ces projets ont aussi bénéficié de l'expansion de la présence du FIDA dans les pays. Il reste que, même dans le cas de l'autoévaluation de la direction, certains des objectifs à l'égard desquels les projets achevés sont évalués n'étaient pas connus à l'époque de la conception de ces projets.

III. Performance globale et domaines exigeant un surcroît d'attention

9. Au niveau des tendances, les données issues de l'autoévaluation confirment la conclusion du RARI selon laquelle "la performance s'est améliorée au fil du temps dans un certain nombre de domaines". Elles corroborent aussi l'explication du RARI selon laquelle l'amélioration de la performance est "le résultat des efforts concertés que le Fonds a déployés ces dernières années pour renforcer son efficacité en matière de développement" (paragraphe 213). La direction du FIDA a pris note de la conclusion d'IOE selon laquelle "la performance des opérations financées par le FIDA dans le passé [...] n'est dans l'ensemble que plutôt satisfaisante" (paragraphe 212), et reconnaît que les résultats consignés dans les RAP confirment généralement cette conclusion. Elle souhaite aussi déclarer toutefois que les critères et les notes d'évaluation adoptés par IOE et par la direction du FIDA ressemblent maintenant beaucoup à ceux qu'utilisent les autres institutions financières internationales (IFI), tant en ce qui concerne la fixation des objectifs que la mesure des indicateurs.

10. La direction du FIDA entérine la conclusion selon laquelle "la performance des projets financés par le FIDA est un peu supérieure à celle des opérations menées dans le secteur agricole par d'autres organisations multilatérales de développement" (paragraphe 214). S'il convient de les interpréter avec prudence, les analyses comparatives externes fournissent néanmoins des indications. Le tableau suivant met en lumière la performance respectivement des projets financés par la Banque mondiale dans le secteur agricole et des projets financés par le FIDA.

Performance des projets jugés satisfaisants, 2002-2008
(en %)

<i>Institution</i>	<i>Nombre de projets</i>	<i>Résultat global/ performance des projets</i>	<i>Durabilité</i>	<i>Performance de l'emprunteur</i>	<i>Qualité au départ</i>
Banque mondiale	26	65	56	64	71
FIDA	99	80	49	63	88*

* L'assurance qualité n'a été introduite qu'en 2008, et le chiffre indiqué se rapporte à 78 projets analysés jusqu'en juin 2010. Il représente la moyenne de quatre indicateurs composites, à savoir l'efficacité, la durabilité, la faculté d'innovation et l'impact sur la pauvreté rurale.

Source: FIDA, RARI, années diverses; Banque mondiale, Groupe d'évaluation indépendante, *Growth and productivity in agriculture and agribusiness: evaluative lessons from World Bank Group Experience* (Washington, DC, 2010).

11. La direction du FIDA prend également note des constatations du RARI concernant la performance relativement faible des gouvernements emprunteurs. Quant à la performance du FIDA, la direction souhaite préciser que, selon le RARI, cet indicateur s'est régulièrement amélioré au fil des années, et que récemment elle a même été supérieure à celle tant des gouvernements que des institutions coopérantes. La direction du FIDA estime que de nouvelles améliorations de la performance devraient être enregistrées au fur et à mesure que la mise en œuvre du nouveau modèle opérationnel progressera.
12. S'agissant de l'efficacité des projets financés par le FIDA, la direction du FIDA est d'accord avec le RARI sur la constatation qu'elle reste faible. La direction a aussi noté que: i) l'utilisation de l'analyse coûts/avantages (économiques) est en recul général dans toutes les grandes IFI, y compris le FIDA; ii) des faiblesses persistent dans la façon dont les différents organismes donateurs évaluent l'efficacité; et iii) le traitement de l'efficacité dans les publications relatives à l'évaluation est très limité. La direction reconnaît qu'il est nécessaire d'améliorer l'efficacité institutionnelle du FIDA. Elle a identifié des indicateurs pour mesurer la performance et fixé des objectifs (voir CMR).
13. Il importe aussi de reconnaître que le FIDA doit faire face non seulement à des déséconomies d'échelle mais aussi à des choix difficiles. Par exemple, le fait que le FIDA se fait un devoir de desservir les zones les plus reculées et les plus difficiles, et de toucher des groupes cibles jusqu'alors laissés de côté rend ses opérations plus coûteuses que s'il ne finançait des projets que dans les zones à fort potentiel. Cela alourdit aussi le coût financier associé à la conception et à la supervision de ces projets. De même, l'importance que le FIDA accorde à l'innovation peut accroître l'impact à long terme, mais à court terme c'est un facteur de risques supplémentaires, ce qui peut avoir pour effet de réduire les bénéfices potentiels. En conséquence, il est extrêmement important qu'IOE intègre ces variables dans l'évaluation au niveau de l'institution de l'efficacité qu'il doit entreprendre l'an prochain.
14. La durabilité des bénéfices issus des projets financés par le FIDA s'est améliorée, passant d'un faible niveau de 44% de projets jugés plutôt satisfaisants ou mieux en 2004-2006 à 65% en 2007-2009. Bien que les résultats des autoévaluations indiquent un progrès de la performance, la direction du FIDA est déterminée à l'améliorer encore. Pour y parvenir, il est possible en partie de renforcer la performance dans le domaine de la durabilité de l'environnement, où le RARI a constaté qu'elle laissait à désirer. L'adoption et la mise en œuvre d'une politique concernant les ressources naturelles et l'environnement permettrait au FIDA

d'améliorer sa performance dans ce domaine. Cette politique est en cours d'élaboration et elle sera présentée au Conseil d'administration en temps utile. S'agissant de l'innovation, 95% des projets évalués par IOE ayant été jugés plutôt satisfaisants ou mieux, la direction considère que la performance en matière d'innovation est satisfaisante. En ce qui concerne l'application à plus grande échelle, comme le note le RARI 2010, la direction travaille à l'adoption d'approches et d'itinéraires méthodiques, et s'attend à ce que les résultats deviennent visibles au cours des prochaines années à mesure que le FIDA appliquera à plus grande échelle les innovations couronnées de succès.

15. À propos de la recommandation relative au CMR actuel du FIDA, il convient de noter que bien que le CMR ne fixe pas d'objectifs spécifiques pour les domaines thématiques ou les éléments constitutifs de l'impact sur la pauvreté rurale, la direction du FIDA mesure la performance y relative et en rend compte au Conseil d'administration au moyen du RIDE. De même, la performance concernant tous les indicateurs se mesure sur une échelle à six points, comme dans le cas du RARI. C'est en fait l'approche que le RIDE a adoptée l'an dernier. En ce qui concerne la performance du gouvernement, le FIDA suit cet indicateur dans le cadre du processus d'achèvement des projets, tout comme le RARI. La direction du FIDA considère toutefois qu'il ne convient pas de fixer un objectif pour cet indicateur.
16. La direction du FIDA a noté que selon le RARI de cette année la performance avait été modeste dans le domaine de la concertation et de la création de partenariats, et plutôt insuffisante dans celui de la gestion des savoirs. La direction apprécie l'effort fait par IOE pour inclure ces domaines dans l'évaluation. Il convient toutefois, pour interpréter les résultats correspondants, de considérer qu'ils sont fondés sur un échantillon de 11 programmes de pays seulement, dont six se sont achevés entre 2006 et 2008, et que ces évaluations de programmes portaient sur un nombre important de projets conçus au cours des années 1990. Il est improbable, par conséquent, que les notes présentées soient représentatives du portefeuille en cours. Tous les projets et toutes les stratégies de pays ont été conçus avant l'approbation de la stratégie du FIDA en matière de gestion des savoirs. Deuxièmement, comme il est mentionné dans le RARI (paragraphe 118), les COSOP évalués faisaient peu de place aux activités hors prêts, voire aucune (et ils ne fixaient pas non plus d'objectifs à cet égard). La direction considère toutefois que les recommandations sont en grande partie pertinentes, et elle s'efforcera de les mettre à profit pour améliorer les activités hors prêts du FIDA.
17. Concernant la recommandation que la direction du FIDA organise un atelier d'apprentissage pour élaborer la stratégie de renforcement des capacités du Fonds et que celui-ci soutienne les gouvernements et les organismes publics pour qu'ils soient en mesure de contribuer plus largement et plus efficacement à la conception et à l'exécution des opérations financées par le FIDA, la direction est d'accord. Cependant, elle souhaite aussi déclarer que cet aspect n'a pas été bien couvert par les évaluations, si bien que les conclusions et les recommandations ne peuvent être qu'indicatives. Deuxièmement, compte tenu des ressources disponibles, le FIDA doit nécessairement limiter son ambition quant au nombre d'institutions qu'il peut soutenir ou au degré de soutien qu'il peut leur accorder.
18. Compte tenu des réserves mentionnées précédemment au paragraphe 15, la direction du FIDA estime que les recommandations relatives au CMR sont pertinentes et les prendra donc en considération lorsqu'un nouveau CMR sera établi pour la neuvième consultation sur la reconstitution. La direction révisera la structure du RIDE lorsque le Conseil aura approuvé un nouveau CMR. Elle considère aussi que la recommandation concernant l'Afrique subsaharienne est pertinente et elle en tiendra compte lorsqu'elle établira le PRISMA 2011 à l'intention du Conseil d'administration. Enfin, la recommandation relative au choix de la supervision et de l'appui à l'exécution comme thème d'apprentissage pour 2011 vient à propos, et la direction l'entérine.