

Cote du document: EB 2014/113/R.11/Add.1
Point de l'ordre du jour: 6
Date: 26 novembre 2014
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA concernant le Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Oscar A. Garcia

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

Ashwani Muthoo

Directeur adjoint
téléphone: +39 06 5459 2053
courriel: a.muthoo@ifad.org

Simona Somma

Responsable de l'évaluation
téléphone: +39 06 5459 2124
courriel: s.somma@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra

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

Conseil d'administration — Cent treizième session
Rome, 15-16 décembre 2014

Pour: **Examen**

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA concernant le Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement

1. **Généralités.** Conformément au mandat et règlement intérieur du Comité de l'évaluation et en application de la décision prise par le Conseil d'administration à sa session de décembre 2006, le présent document expose les observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) concernant le Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement (RIDE).
2. Le RIDE est le rapport le plus important que la direction du FIDA élabore pour évaluer la performance de l'organisation par rapport aux principaux indicateurs établis dans le Cadre de mesure des résultats (CMR). Ainsi, ce rapport est un instrument destiné à promouvoir l'obligation de rendre compte et à potentialiser l'apprentissage institutionnel.
3. **Observations d'ordre général.** IOE félicite la direction du FIDA pour ce rapport utile ainsi que pour l'amélioration de la performance des opérations du Fonds sur la base des critères d'évaluation retenus, comme **l'impact sur la pauvreté rurale et la performance du FIDA en tant que partenaire**. Les progrès accomplis par rapport à certains indicateurs de l'efficacité et de l'efficience institutionnelles sont encourageants, comme la réduction du ratio des coûts des services généraux par rapport au total des dépenses de personnel et des délais nécessaires pour pourvoir les postes vacants du cadre organique. Le pourcentage élevé de projets et de programmes de pays jugés plutôt satisfaisants ou mieux au point de départ constitue un résultat qui mérite d'être souligné.
4. Il est toutefois possible, dans une optique de renforcement de l'efficacité en matière de développement, d'améliorer encore la structure et la base méthodologique du RIDE ainsi que la performance des opérations du FIDA dans certains domaines cruciaux.
5. **Structure du document.** Le RIDE est un document succinct et il serait bon qu'une courte section de conclusion fasse la synthèse des points forts et des points faibles de la performance opérationnelle et organisationnelle et définisse les mesures prioritaires destinées, dans le futur, à remédier à ces faiblesses. Par ailleurs, on pourrait envisager d'inclure un certain nombre d'annexes distinctes sur différents thèmes, vu notamment que la direction envisage d'assortir le rapport d'une annexe sur les résultats et les enseignements tirés des activités du FIDA financées grâce à des dons.
6. **Méthodologie.** IOE se félicite de la présentation des données de projet par date d'achèvement ainsi que de l'utilisation de moyennes mobiles sur trois ans, conformément à la pratique adoptée dans le Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI). Cependant, bien que prenant acte de la restriction de la longueur des documents des organes directeurs, une discussion plus approfondie de l'approche méthodologique et des limitations correspondantes renforcerait encore la transparence, la lisibilité et la robustesse du rapport ainsi que la fiabilité de ses conclusions.
7. Conformément aux meilleures pratiques internationales, la Politique de l'évaluation au FIDA (2011), approuvée par le Conseil d'administration, exige que le système d'autoévaluation de l'organisation – dont le CMR et le RIDE font partie intégrante – soit harmonisé avec les méthodologies d'évaluation indépendante du Fonds. Cela afin, notamment, de faciliter la confrontation des résultats dont fait état la direction du FIDA dans le RIDE et de ceux présentés par IOE dans le RARI, ainsi que de déterminer les domaines dans lesquels le système d'autoévaluation du Fonds devra être renforcé à l'avenir.

8. Compte tenu de ce qui précède, IOE recommande que les éditions futures du RIDE:
- i) comprennent une analyse plus approfondie des liens entre les indicateurs de niveau 2-5 et 1. Par exemple, le CMR pourrait préciser de quelle manière les résultats obtenus par rapport à l'indicateur 4.2.3 "participation à la concertation sur les politiques nationales" contribuent au "pourcentage de pays respectant l'engagement pris dans la Déclaration de Maputo consistant à allouer au secteur agricole 10% du total des dépenses publiques", qui est l'indicateur 1.2.4 du CMR;
 - ii) continuent à présenter une évaluation d'ensemble de la **performance du FIDA en tant que partenaire**. Cet indicateur, qui fait partie du niveau 4 du CMR défini pour la neuvième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA9), n'a pas été retenu dans le CMR proposé pour FIDA10. IOE est d'avis que la performance du FIDA en tant que partenaire est essentielle si l'on veut améliorer les effets en matière de développement (compte tenu, par exemple, du rôle majeur qu'il joue dans la conception, la supervision et l'appui à l'exécution des projets). La prise en compte de cet indicateur est donc cruciale pour garantir l'évaluation constante de la performance de l'organisation. Cela serait une garantie de cohérence avec les critères d'évaluation retenus par IOE, et avec les systèmes d'évaluation et d'information en vigueur dans la plupart des autres institutions financières internationales (IFI)¹.
 - iii) introduisent, au niveau 4 du CMR, des indicateurs spécifiques sur la gestion des savoirs au niveau des pays ainsi que sur la pertinence des programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) et sur l'efficacité des COSOP à l'achèvement. La gestion des savoirs est un élément fondamental pour garantir que le FIDA met systématiquement à profit les opérations passées et l'expérience d'autres organismes, renforçant ainsi les COSOP et la conception et la mise en œuvre de ses opérations. Dans toutes les évaluations de programme de pays, IOE évalue la gestion des savoirs ainsi que la pertinence et l'efficacité des COSOP. Cela lui permet d'évaluer les résultats et l'impact des programmes de pays du FIDA de façon plus intégrée au niveau national, au-delà des projets ou des programmes individuels financés grâce à des prêts de l'organisation. IOE encourage donc la direction du FIDA à rendre compte, par le biais du RIDE, de la performance par rapport à ces indicateurs, en utilisant les notes attribuées par IOE dans toutes les évaluations de programme de pays; et
 - iv) abandonnent les indicateurs d'assurance qualité figurant au niveau 4. IOE estime que ces indicateurs sont utiles dans la mesure où ils permettent au FIDA d'assurer le suivi de la qualité au point de départ des nouveaux projets. La direction peut ainsi apporter des améliorations, si nécessaire, au niveau de la conception, l'objectif final étant de renforcer les effets en termes de réduction de la pauvreté rurale. On peut toutefois se poser la question de savoir si ces indicateurs ex ante doivent être retenus dans le RIDE ou le CMR – les principaux instruments dont dispose la direction afin de mesurer les résultats définitifs (produits, effets et impact) des interventions du FIDA et d'en rendre compte. Si l'on éliminait ces indicateurs, il serait possible de réduire encore davantage le nombre total d'indicateurs dans le CMR et, partant, d'améliorer l'efficacité de l'organisation à rendre compte par le biais du RIDE.
9. Traditionnellement, la pertinence des opérations du FIDA est élevée. Il est important d'évaluer la pertinence, et d'en rendre compte, dans le RIDE, notamment car une bonne performance passée ne garantit pas, en soi, qu'il en sera toujours ainsi à l'avenir. IOE soulève cette question à la lumière de la proposition avancée par la direction du FIDA, qui vise à éliminer cet indicateur essentiel du CMR pour FIDA10.

¹ La performance d'un organisme de prêt est un critère d'évaluation que la plupart des IFI ont également adopté.

La pertinence devrait être évaluée tant au moment de la conception qu'à l'achèvement, afin de déterminer si les opérations, à l'achèvement, ont été correctement mises à niveau afin de résoudre les éventuels problèmes survenus en cours d'exécution. Rendre compte de la pertinence permettra au FIDA et à ses États membres de garantir qu'à tout moment les opérations financées par le FIDA sont conformes à la mission fondamentale de l'institution, tel qu'il figure dans l'Accord portant création du FIDA. À cet égard, il est bon de rappeler que l'indicateur relatif à la pertinence est l'un des principaux critères établis par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, et qu'il figure dans les systèmes de mesure et d'évaluation des résultats de toutes les autres IFI.

10. Enfin, la direction du FIDA est invitée à mettre à la disposition du grand public la base de données contenant les notes issues des rapports d'achèvement de projet, dans le droit fil de la pratique adoptée par IOE pour la base de données contenant les notes d'évaluation indépendante².
11. **Comparaison des notes.** On trouvera au tableau ci-dessous une comparaison entre le pourcentage de projets financés par le FIDA jugés plutôt satisfaisants ou mieux en 2011-2013 dans le RIDE (chapitre III) et les résultats présentés dans le RARI 2014, sur la base des évaluations indépendantes conduites par IOE. La colonne de droite correspond aux cibles fixées avec les organes directeurs, telles qu'elles figurent dans le CMR pour la période couverte par FIDA9 (2013-2015).

Tableau

Comparaison entre les notes relatives aux indicateurs du niveau 2 du CMR pour FIDA9 (2013-2015)

<i>Indicateurs</i>	<i>RIDE</i>	<i>RARI</i>	<i>RARI</i>	<i>Cible</i>
	<i>Résultats</i>	<i>Ensemble</i>	<i>VRAP/EvPP</i>	
	<i>2011-2013</i>	<i>des données</i>	<i>2010-2012</i>	
	<i>(59)</i>	<i>2011-2013</i>	<i>(44)</i>	<i>2015</i>
2.1. Indicateurs d'effet (pourcentage de projets jugés plutôt satisfaisants ou mieux) au point d'achèvement				
2.1.1 Pertinence	98	89	89	100
2.1.2 Efficacité	88	79	66	90
2.1.3 Efficience	76	58	43	75
2.1.4 Impact sur la pauvreté rurale	88	87	83	90
2.1.5 Égalité entre les sexes	93	85	75	90
2.1.6 Durabilité des avantages	81	62	56	75
2.1.7 Innovation et apprentissage	86	79	70	90
2.1.8 Reproduction et transposition à plus grande échelle	91	79	70	90
2.1.9 Performance des pouvoirs publics en tant que partenaire	78	72	52	80

12. Le tableau ci-dessus montre que les résultats présentés dans le RIDE et le RARI pour ce qui concerne la **pertinence et l'impact sur la pauvreté rurale** sont parfaitement cohérents. Les résultats diffèrent cependant lorsqu'il s'agit d'autres critères d'évaluation; la principale différence – surtout lorsque l'on compare le RIDE et l'ensemble des données sur les validations de rapports d'achèvement des projets/les évaluations de la performance des projets – concerne **l'efficience opérationnelle, la durabilité des avantages et la performance des pouvoirs publics en tant que partenaire**. Il s'agit là de trois domaines où la performance a

² Voir la base de données d'IOE à l'adresse suivante: <http://www.ifad.org/evaluation/arri/database.htm>.

été faible par le passé et qui méritent donc une plus grande attention à l'avenir, dans une optique de renforcement de l'impact sur le terrain.

13. IOE estime qu'il serait bon que le RIDE utilise uniquement les notes d'évaluation indépendante, tout au moins pour les critères évalués par IOE aux niveaux 2 et 4 du CMR. Cela faciliterait les discussions des organes directeurs, garantirait une plus grande cohérence dans la communication des résultats, inciterait la direction à prendre des mesures concertées dans les domaines où des faiblesses sont recensées et renforcerait en général le système d'autoévaluation de l'organisation. L'utilisation des notes d'évaluation indépendante serait conforme à la pratique adoptée par la direction dans un certain nombre d'autres organisations multilatérales de développement (comme la Banque asiatique de développement).
14. Plusieurs facteurs interdépendants peuvent expliquer la faiblesse relative des résultats en termes d'efficacité opérationnelle, de durabilité des avantages et de performance des pouvoirs publics. Examinés dans le détail dans le RARI, ces facteurs sont notamment le caractère ambitieux de la conception et des objectifs des projets, l'ampleur de la couverture géographique et sous-sectorielle au niveau du pays, et la faiblesse des capacités institutionnelles au niveau local. Si l'on adaptait davantage la conception en fonction du contexte national et des projets, il serait possible de garantir de meilleurs résultats d'ensemble. Le renforcement de l'attention et des ressources accordées aux activités hors prêts (gestion des savoirs, établissement de partenariats et concertation sur les politiques) favoriserait la reproduction à plus grande échelle d'innovations couronnées de succès dans le cadre des opérations du FIDA, l'amélioration de l'impact au niveau du pays et la transformation du monde rural.
15. **Qualité des données.** Il serait possible de faire davantage pour améliorer la qualité et la ponctualité des données générées par les projets financés par le FIDA. Même si le FIDA améliore constamment le Système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI), plusieurs facteurs viennent encore limiter la fiabilité des données de ce système – manque ou insuffisance de données de référence et mauvaise qualité des études d'impact du SYGRI qui, en l'absence fréquente de groupe de contrôle, rendent l'attribution difficile. Par ailleurs, il est nécessaire d'améliorer encore les systèmes de suivi-évaluation (S&E) des projets dans une optique de collecte plus systématique des données sur les effets et l'impact. Il s'agit là de certains parmi les facteurs qui limitent l'aptitude du FIDA à mesurer de manière rigoureuse l'impact sur la pauvreté rurale.
16. Dans un même ordre d'idées, les données relatives à certains indicateurs (comme la concertation sur les politiques et l'établissement de partenariats) figurant dans le RIDE proviennent exclusivement d'"enquêtes menées auprès des clients". Même s'il s'agit là d'un instrument utile pour recueillir des informations précieuses sur les perceptions des partenaires au niveau national, sa fiabilité lorsqu'il s'agit de rendre compte de la performance d'indicateurs aussi cruciaux mérite réflexion. Par le biais des évaluations de programme de pays, IOE évalue la performance du FIDA par rapport à ces indicateurs et, comme il a déjà été mentionné, la direction pourrait utiliser les notes d'IOE pour rendre compte de la performance dans ces domaines.
17. **Évaluations de l'impact.** En ce qui concerne les évaluations de l'impact, IOE se félicite de l'initiative prise en ce sens par la direction durant la période couverte par FIDA9. À cet égard, conformément à la Politique de l'évaluation au FIDA et au rôle des bureaux de l'évaluation d'autres organisations multilatérales de développement, et comme convenu avec le Conseil d'administration, IOE a introduit un nouveau produit en 2013, à savoir l'évaluation de l'impact. À ce jour, IOE a mené à terme une évaluation de l'impact à Sri Lanka en 2013, a lancé une nouvelle évaluation en Inde cette année et envisage d'en réaliser une troisième en 2015. À l'avenir, IOE entend redoubler d'efforts dans ce domaine. Il est important de souligner que les évaluations indépendantes de l'impact réalisées par IOE ne font pas partie des évaluations de

l'impact conduites par la direction, et que les projets sélectionnés par IOE à cette fin ne sont pas les mêmes que ceux choisis par la direction.

18. Pour IOE, le but principal de ces évaluations est d'évaluer l'impact de manière plus quantitative tout en mettant l'accent sur les aspects qualitatifs des opérations du FIDA, et de générer les éléments factuels nécessaires pour pouvoir réaliser des évaluations de programme de pays et d'autres évaluations de plus haut niveau qui seront menées par IOE peu après. De plus, grâce à ces évaluations, IOE sera mieux à même de soutenir la direction du FIDA dans ses propres efforts de réalisation d'évaluations de l'impact.
19. En ce qui concerne les évaluations de l'impact réalisées par la direction, IOE a examiné et formulé des observations détaillées à propos du projet de document d'orientation sur l'évaluation de l'impact produit par la direction du FIDA en début d'année. Par ailleurs, il examinera et préparera à l'intention du Conseil des commentaires écrits sur le rapport de synthèse qu'il est prévu d'élaborer pour les évaluations de l'impact conduites durant FIDA9, que la direction prévoit de publier vers la fin de 2015. Enfin, dans la deuxième édition du Manuel de l'évaluation, qu'IOE envisage de terminer à la mi-2015, un chapitre sera consacré aux fondements et aux principes méthodologiques d'une évaluation de l'impact rigoureuse. Cela jettera les bases d'un "accord d'harmonisation" renouvelé entre IOE et la direction sur les méthodes et processus d'évaluation indépendante et d'autoévaluation du FIDA, y compris la réalisation d'évaluations de l'impact.
20. **Observations finales.** Les commentaires ci-dessus couvrent un certain nombre de questions soulevées maintes fois par IOE à propos des éditions précédentes du RIDE, et qui n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante dans le rapport de cette année. Ces questions sont les suivantes: i) la structure et la base méthodologique du document; ii) l'intégration d'un indicateur spécifique sur la gestion des savoirs; iii) l'utilisation des notes d'IOE pour faciliter la compatibilité du système d'autoévaluation et du système d'évaluation indépendante du FIDA; et iv) les aspects systémiques (comme l'efficacité opérationnelle et la qualité des données) dignes d'attention. En conséquence, il est recommandé que ces questions soient abordées dans le RIDE 2015 et, à cet égard, IOE est prêt à collaborer avec la direction, si nécessaire. Enfin, conformément à la pratique adoptée par IOE dans le RARI, il serait souhaitable qu'au début du rapport un paragraphe résume les principales observations formulées par IOE concernant l'édition précédente du RIDE et décrive les suites qui y ont été données, facilitant ainsi la communication d'informations et l'apprentissage.