

Cote du document:	EB 2019/127/R.13/Add.2
Point de l'ordre du jour:	5 d)
Date:	19 août 2019
Distribution:	Publique
Original:	Anglais



Investir dans les populations rurales

Observations de la direction relatives au projet de rapport sur l'examen externe par les pairs de la fonction d'évaluation au FIDA

Note à l'intention des représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Donal Brown
Vice-président adjoint
Département de la gestion des programmes
téléphone: +39 06 5459 2448
courriel: d.brown@ifad.org

Jill Armstrong
Directrice par intérim de la Division des politiques et des résultats opérationnels
téléphone: +39 06 5459 2324
courriel: j.armstrong@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra
Cheffe
Gouvernance institutionnelle et relations avec les États membres
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt-septième session
Rome, 10-12 septembre 2019

Pour: **Examen**

Observations de la direction relatives au projet de rapport sur l'examen externe par les pairs de la fonction d'évaluation au FIDA

I. Introduction

1. À la veille de la dernière décennie restant pour accomplir le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et au vu des difficultés croissantes qui se posent pour atteindre les objectifs de développement durable, il est vital de produire plus rapidement un impact durable afin d'éliminer la pauvreté et la faim. Dix ans se sont écoulés depuis le dernier examen de la fonction d'évaluation au FIDA. Compte tenu des profondes réformes en cours au Fonds, il est opportun de s'assurer que la fonction d'évaluation est adaptée aux objectifs, afin qu'elle puisse contribuer directement au renforcement de l'efficacité du Fonds et à la réalisation de sa mission à l'appui des objectifs de développement durable.
2. La direction souhaite souligner la conclusion de l'examen par les pairs, selon laquelle "l'indépendance [du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE)] est codifiée et pleinement respectée au sein de l'organisation". La direction est convaincue qu'une fonction d'évaluation solide et pleinement indépendante est essentielle non seulement pour la crédibilité de l'institution mais aussi, et surtout, pour exprimer un avis indépendant et objectif sur l'efficacité globale du Fonds au service du développement. Suivant en cela les conclusions de l'examen par les pairs, la direction estime que la valeur ajoutée de l'évaluation indépendante au FIDA pourrait être renforcée sans pour autant qu'elle empiète sur son indépendance institutionnalisée.
3. C'est dans ce contexte que la direction accueille avec intérêt le rapport sur l'examen par les pairs et l'apprécie à sa juste valeur. Ce rapport recense les domaines clés qui appellent des réformes: la gouvernance, la palette de produits d'IOE, ainsi que la Politique et le Manuel de l'évaluation. La direction est pleinement d'accord avec les conclusions du rapport et les recommandations proposées, et voit là une occasion importante de renforcer et équilibrer les deux rôles clés de la fonction d'évaluation: l'apprentissage et l'obligation de rendre compte. Cet équilibre doit être trouvé tant dans les autoévaluations que dans l'évaluation indépendante, deux systèmes interconnectés et complémentaires.
4. Les commentaires de la direction sur le projet de rapport portent essentiellement sur: la recommandation n°2, sur la gouvernance, et la recommandation n°4, sur la palette de produits d'évaluation. La première contribuera à équilibrer les responsabilités attribuées à l'autoévaluation et à l'évaluation indépendante sous l'angle de l'obligation de rendre compte au Conseil d'administration. La seconde favorisera le bon équilibre entre obligation de rendre compte et apprentissage. La direction estime que, grâce aux réformes qui seront menées dans ces deux domaines, les révisions recommandées pourront être apportées à la Politique et au Manuel de l'évaluation, et la stratégie pluriannuelle proposée pour IOE pourra être élaborée.

II. Gouvernance

5. La direction convient avec les pairs que "si le mandat actuel du Comité de l'évaluation était élargi au-delà des seules questions d'évaluation et relatives à IOE pour couvrir toutes les questions d'efficacité du développement, le FIDA en retirerait des avantages considérables". Comme l'indique l'examen par les pairs, c'est le cas d'organisations homologues comme la Banque mondiale, qui dispose d'un Comité pour l'efficacité du développement. La direction estime qu'une telle

approche apporterait une valeur stratégique supplémentaire à l'efficacité du Fonds en matière de développement et à la réalisation de son mandat.

6. Outre l'évolution vers un forum plus large sur l'efficacité au service du développement, la direction valide aussi la conclusion selon laquelle "la perception d'une influence déséquilibrée sur le programme de travail du Comité de l'évaluation, et le manque d'appropriation partagée qu'elle entraîne, constituent aujourd'hui un réel obstacle à une meilleure efficacité du Comité de l'évaluation". Une gamme plus équilibrée de produits d'évaluation (autoévaluation et évaluation indépendante) améliorerait la fonction de surveillance du Comité de l'évaluation ainsi que son rôle de conseiller du Conseil d'administration. De l'avis de la direction, ce rééquilibrage pourrait prendre la forme suivante.
 - a) Pour ce qui est du contenu, et conformément à la conclusion susmentionnée, il s'agirait de passer de la situation actuelle, dans laquelle le programme de travail du Comité de l'évaluation est dominé par les produits de l'évaluation indépendante, à un programme plus équilibré, qui comprenne aussi l'examen régulier de produits d'autoévaluation émanant de la direction ainsi que de politiques opérationnelles et stratégies. Parmi les produits que la direction pourrait soumettre à l'attention du Comité figurent des produits d'autoévaluation comme des évaluations d'impact, des examens de programmes d'options stratégiques pour les pays (COSOP) à l'achèvement et des rapports d'achèvement de projet (RAP). La direction estime que ce niveau d'engagement du Comité dans l'architecture de l'autoévaluation aurait en outre pour avantage de renforcer l'autoévaluation, qui est le mécanisme officiel permettant de rendre compte de la performance au Conseil d'administration.
 - b) Pour ce qui est des processus, la direction est d'accord avec la conclusion selon laquelle "c'est au [Bureau de la Secrétaire (SEC)] que devrait normalement revenir la fonction de secrétariat du Comité" et accueille avec satisfaction la proposition de transférer d'IOE vers SEC les fonctions de secrétariat du Comité de l'évaluation. À la différence du fonctionnement d'organisations homologues, le Comité de l'évaluation est actuellement géré par IOE, qui est chargé de préparer le programme de toutes les sessions du Comité, de rédiger les notes du président et de convoquer les réunions préparatoires. La direction pense qu'un transfert de ces fonctions vers SEC se traduirait par un programme de travail plus équilibré pour le Comité de l'évaluation et par une participation plus stratégique, équitable et productive de toutes les parties concernées.

III. Palette de produits d'évaluation

7. La direction souscrit à la recommandation selon laquelle "IOE devrait revoir sa palette de produits" tant il est vrai que l'évaluation indépendante est guidée par la gamme des produits qu'elle réalise. La direction estime que, suivant les bonnes pratiques en vigueur dans des organisations comparables, un examen de la palette de produits renforcerait à la fois la dimension d'apprentissage et celle afférente à l'obligation de rendre compte qui caractérisent la fonction d'évaluation.
8. Comme l'indique l'examen par les pairs, si la gamme actuelle est étendue, la valeur ajoutée des différents produits est inégale. De l'avis de la direction, aboutir à la palette de produits idéale serait l'un des résultats les plus importants de cet examen par les pairs. En premier lieu, comme proposé dans le rapport, une réorientation bienvenue consisterait à passer d'évaluations rétrospectives (axées sur l'obligation de rendre compte) à des évaluations prospectives (axées sur l'apprentissage), qui peuvent contribuer à orienter l'avenir du Fonds. Pour ce faire, il conviendrait d'accorder moins de place aux évaluations au niveau des projets (qui sont souvent très spécifiques à des contextes et n'ont donc qu'une portée limitée sur le plan de l'apprentissage et de l'internalisation) pour consacrer

d'avantage de ressources aux évaluations thématiques et régionales, de nature plus transversale. En lien avec cette évolution, et comme l'a fait observer le panel des pairs, le recours important à la notation subjective qui guide les évaluations pourrait être remplacé par une orientation plus axée sur l'apprentissage.

9. Deuxièmement, la palette de produits actuelle et le programme de travail d'IOE qui en résulte devraient, comme souligné dans le rapport, être plus réactifs à la demande et moins rigide. Le résultat de cette rigidité, de l'avis de la direction, est que la demande interne de valeur ajoutée qu'apportent les évaluations indépendantes reste souvent insatisfaite, tandis qu'un volume disproportionné d'évaluations motivées par l'offre sont produites. Par conséquent, la direction se félicite de la recommandation formulée dans le rapport, visant à accroître la flexibilité du programme de travail d'IOE pour répondre à la demande et saisir les occasions qui se présentent.
10. Troisièmement, la direction accueille avec intérêt la conclusion de l'examen par les pairs selon laquelle l'IOE pourrait offrir un soutien consultatif plus utile en fournissant une évaluation en temps réel sur les projets en cours, afin que la direction puisse prendre des mesures correctives en temps opportun. Le moment optimal pour l'apprentissage se situe durant le cycle du projet, car les mesures qui incorporent par anticipation les enseignements tirés peuvent améliorer l'efficacité du développement. La direction estime qu'un tel appui consultatif n'empiéterait pas sur l'indépendance d'IOE, mais renforcerait au contraire sa contribution directe à la réalisation efficace du mandat du FIDA.
11. Les opinions de la direction sur les produits actuels d'IOE sont détaillées ci-après, et sont en plein accord avec les conclusions de l'examen par les pairs pour chaque produit.
 - a) **Au niveau du portefeuille**, la direction estime que les évaluations de la performance des projets, les validations des rapports d'achèvement de projet (VRAP) et les évaluations d'impact ont certaines limites inhérentes, comme constaté lors de l'examen par les pairs.

La direction souscrit aux conclusions relatives aux évaluations de la performance des projets, selon lesquelles "les conclusions tirées de l'évaluation d'une seule opération, réalisée dans un contexte spécifique, à un moment précis dans le temps, ne constituent pas une base solide pour un apprentissage généralisé. De plus, les évaluations de ce type sont par nature rétrospectives, souvent effectuées longtemps après la conception du projet et, fréquemment, dans le contexte de politiques et stratégies différentes de celles qui prévalent au jour de l'évaluation". Par conséquent, la direction est pleinement d'accord avec la suggestion consistant à abandonner les évaluations de projets isolés pour se consacrer davantage à l'évaluation d'ensembles de projets qui, parce qu'elle serait plus thématique, offrirait l'occasion de croiser des enseignements mutuellement bénéfiques.

Tous les RAP font actuellement l'objet d'une validation (VRAP). Comme indiqué dans l'examen par les pairs, ces validations reposent entièrement sur une étude de dossiers, souvent menée par des consultants peu expérimentés qui ne sont pas toujours au fait du projet ou du contexte du pays. À partir de ces études, divers critères sont notés. Du fait que les VRAP ne donnent lieu à aucune collecte de données élémentaires, ils s'appuient totalement sur les RAP, et représentent donc souvent une simple répétition du RAP lui-même. C'est pourquoi ils ne peuvent pas être considérés comme plus robustes que les RAP sur lesquels ils reposent. La direction est entièrement d'accord avec la conclusion de l'examen par les pairs selon laquelle il n'est plus justifié de valider tous les RAP, en particulier parce que leur qualité s'est améliorée. IOE pourrait plutôt jouer un rôle dans l'examen des RAP eux-mêmes aux côtés de la direction.

Quant aux évaluations d'impact, IOE en réalise actuellement une par an. Cependant, comme le fait remarquer le panel des pairs, puisque la Division recherche et évaluation de l'impact procède, pour chaque cycle de reconstitution des ressources, à une rigoureuse évaluation contrefactuelle d'au moins 15% du portefeuille, il n'est peut-être plus justifié qu'IOE continue à réaliser ce type d'évaluation.

Enfin, si la direction apprécie à leur juste valeur les évaluations de la stratégie et du programme de pays, celles-ci pourraient être améliorées selon trois dimensions: i) les délais; ii) la sélectivité; iii) le processus de sélection. La direction estime que les évaluations de la stratégie et du programme de pays constituent une base solide pour élaborer les nouvelles stratégies de pays; il faudrait toutefois s'appliquer à produire ces évaluations au bon moment, c'est-à-dire lorsqu'elles peuvent exercer une influence directe sur le nouveau COSOP. Comme indiqué dans l'examen par les pairs, IOE s'efforce de réaliser une évaluation de la stratégie et du programme de pays par région et par an, mais cet équilibre pourrait être révisé, étant donné que les portefeuilles de certains pays ou régions sont plus vastes que d'autres. En outre, l'atelier qui se tient dans le pays à l'occasion de ce type d'évaluation est une opération vaste et coûteuse qui, comme le fait remarquer l'examen, n'a pas de rapport direct avec la nouvelle stratégie du pays. Par conséquent, il pourrait être judicieux de revoir la structure de cette activité, d'en revoir le calendrier et de remettre en cause son caractère obligatoire; il pourrait, par exemple, être organisé conjointement avec la direction en tant que consultation dans le pays préalablement à la conception du nouveau COSOP. De surcroît, la direction considère que la signature d'un accord conclusif est en contradiction avec le fait que le COSOP lui-même n'est pas signé par le gouvernement et le FIDA. Elle est donc parfaitement d'accord avec la conclusion de l'examen par les pairs: le but ultime de l'accord conclusif n'est pas clair.

- b) **Au niveau de l'institution**, la direction reconnaît, conformément à l'examen par les pairs, que les évaluations thématiques au niveau de l'institution sont du plus grand intérêt et ont toute leur pertinence. Les sujets sont choisis avec soin et ces évaluations apportent une valeur stratégique et de précieuses informations pour le programme de travail de la direction. Celle-ci saisit avec satisfaction l'occasion de fournir à IOE davantage de données préalables eu égard à la sélection des thèmes. Il est intéressant de noter que ce produit d'évaluation, à haute valeur ajoutée, n'est pas lié à l'obligation de rendre compte et n'aboutit donc pas à une notation.

Comme souligné dans l'examen par les pairs, les rapports de synthèse d'évaluations reposent sur une base de données périmée. De plus, lorsqu'il n'existe pas, pour un thème donné, un nombre suffisant d'évaluations, l'intérêt d'une synthèse est très limité. Par ailleurs, alors que les synthèses d'évaluations sont censées servir uniquement de produits du savoir, elles continuent de contenir des recommandations. L'examen par les pairs suggère que la conception de ce produit devrait être révisée. La direction marque son accord avec cette conclusion et estime que ce type de rapport pourrait être remplacé par une évaluation thématique donnant lieu à une collecte de données élémentaires.

- c) **Le Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA** est un rapport de synthèse fondé essentiellement sur les notes des VRAP. Compte tenu des limites du produit VRAP lui-même et des délais qui caractérisent les évaluations, comme indiqué plus haut, la direction convient avec le panel des pairs que ce Rapport annuel devrait être restructuré pour porter sur des questions plus larges de performance institutionnelle plutôt que sur la notation de performances spécifiques à des projets. La direction

estime qu'il en résulterait un document plus concis et plus stratégique qui présenterait davantage d'intérêt. Une approche possible consisterait à suivre une stratégie pluriannuelle et produire un rapport consolidé à la fin de chaque cycle de reconstitution des ressources, couvrant les principaux thèmes de la stratégie.

IV. Produits d'autoévaluation

12. La direction se félicite des conclusions relatives aux démarches entamées pour améliorer l'homogénéité, la fiabilité, les délais et la qualité des autoévaluations. Comme indiqué dans l'examen par les pairs, de grands progrès ont été accomplis, depuis 2016, dans la mise en place des systèmes, processus, directives et incitations que recouvre le cadre relatif à l'efficacité en matière de développement. Une marge d'amélioration demeure en ce qui concerne l'extraction, la diffusion interne et l'exploitation des enseignements tirés de ces systèmes. La direction est déterminée à développer l'apprentissage dans l'organisation aux fins d'une meilleure efficacité du développement; elle a récemment élaboré une nouvelle Stratégie de gestion des savoirs et un plan d'action dans ce domaine, qui devraient contribuer à atteindre cet objectif. De plus, le Système de gestion des résultats opérationnels élaboré par la direction recueille systématiquement les enseignements tirés tout au long du cycle du projet et les rend aisément accessibles pour que les équipes de projet puissent les utiliser dans d'autres contextes. Comme proposé dans l'examen par les pairs, la direction se réjouirait de pouvoir faire appel aux services de conseil d'IOE pour renforcer ses produits d'autoévaluation.

- a) **Rapports d'achèvement de projet.** Depuis la publication, en 2016, de directives relatives aux RAP, leur qualité et leurs délais se sont considérablement améliorés. Alors que le délai de présentation des RAP était de trois ans en 2016, le délai moyen est maintenant de un à deux mois. La direction s'est engagée à divulguer les RAP durant le cycle couvert par la Onzième reconstitution des ressources du FIDA, et elle a commencé à le faire en 2018. En ce qui concerne la qualité, comme le notent aussi bien IOE que le panel des pairs, les notes attribuées par IOE à la qualité des RAP (sincérité, enseignements, portée et qualité des données) se sont améliorées dans les Rapports annuels sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA de 2018 et 2019 (91% des RAP se situent dans la zone "satisfaisant"). Chaque RAP est examiné lors d'une réunion, à laquelle participent l'équipe de pays, le personnel de la Division des politiques et des résultats opérationnels ainsi que des experts de la gestion financière et des spécialistes techniques. Les enseignements tirés du projet, la qualité du document, les données sous-jacentes et les notes sont examinés au cours de cette réunion. À l'issue de cet examen, les notes sont définitivement attribuées et proposées au directeur régional pour validation. Ce processus a contribué à améliorer la qualité des RAP. Au cours des trois dernières années, la direction a instauré une nouvelle incitation sous la forme d'une récompense accordée aux régions ayant obtenu les meilleurs RAP. Il s'agit d'un crédit budgétaire représentant une mission de supervision, à utiliser par la division régionale récompensée pour qu'elle effectue le suivi et l'évaluation. Ces récompenses ont elles aussi considérablement contribué à améliorer la qualité des RAP. Avec l'élaboration du module du Système de gestion des résultats opérationnels consacré à l'achèvement, la direction œuvre encore davantage à diffuser les enseignements qui peuvent alimenter de nouvelles conceptions de projet.
- b) **Examens des COSOP à l'achèvement.** De nouvelles directives sur les COSOP ont été publiées en 2019. Si, par le passé, les COSOP n'ont pas fait l'objet d'un examen à l'achèvement aussi systématique que les RAP, la direction est déterminée à en améliorer la régularité. Témoignant de cet engagement, l'examen des COSOP à l'achèvement est devenu une source de

données pour le cadre de gestion des résultats obtenus par les activités hors prêts durant le cycle couvert par la Onzième reconstitution des ressources du FIDA. Tous les examens de ce type attribuent une note aux activités hors prêts ainsi qu'à l'efficacité et à la pertinence d'ensemble du COSOP. Ces notes seront agrégées au niveau de l'institution et il en sera rendu compte dans le cadre de mesure des résultats par l'intermédiaire du Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement. Les directives relatives aux COSOP étant relativement récentes, la direction est consciente que des efforts doivent être déployés pour veiller au respect des nouvelles procédures et améliorer ainsi la qualité des examens à l'achèvement. Dans ce contexte, elle s'emploie à élaborer le module du Système de gestion des résultats opérationnels consacré au COSOP et à instaurer un processus d'examen des COSOP à l'achèvement qui soit similaire à celui utilisé pour les RAP, tout en étant conforme aux procédures révisées en matière de COSOP. On s'attend à ce que ces mesures aboutissent à une amélioration de la qualité des examens des COSOP à l'achèvement.

- c) **Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement.**
Ce Rapport est le principal instrument utilisé par le FIDA pour rendre compte chaque année de sa performance institutionnelle et opérationnelle en regard du cadre de gestion des résultats institutionnels convenu. Il offre une vue d'ensemble actuelle et complète de la performance du Fonds en s'appuyant sur une large gamme de données émanant de sources aussi bien quantitatives que qualitatives. Comme indiqué dans l'examen par les pairs, on peut s'attendre à ce que les progrès accomplis par la direction en matière de comptes rendus sur la gestion des résultats et la performance se reflètent dans le Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement. Ainsi, si les produits d'autoévaluation deviennent plus robustes, le Rapport lui-même deviendra un outil plus solide de compte rendu sur la performance. Dans le Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement de 2019, la direction a également adopté l'inclusion de données provenant du portefeuille en cours, pour présenter un compte rendu actuel et global.

V. Voie à suivre

13. Lorsque les conclusions et recommandations de l'examen par les pairs auront été validées par le Conseil d'administration, la direction collaborera volontiers avec IOE, le Conseil d'administration, le Comité de l'évaluation et le panel de l'examen par les pairs en vue d'élaborer un plan d'action pour la mise en œuvre de ces recommandations. Pour aller de l'avant, la direction est convaincue que le plan d'action ainsi convenu devra faire l'objet d'une pleine appropriation par l'ensemble des parties prenantes concernées, s'agissant de l'élaboration claire et précise des procédures, des jalons, du calendrier et des responsabilités de chacun.