

Cote du document: EC 2019/106/W.P.7
Point de l'ordre du jour: 8
Date: 5 août 2019
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Projet de rapport final de l'examen externe par les pairs de la fonction d'évaluation au FIDA

Note à l'intention des membres du Comité de l'évaluation

Responsables:

Questions techniques:

Joseph Eichenberger

Responsable de l'évaluation à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et président du panel de l'examen externe par les pairs
téléphone: +44 7584 686 424
courriel: eichenbj@ebrd.com

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra

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

Comité de l'évaluation — Cent sixième session
Rome, 2 septembre 2019

Pour: **Examen**

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

F



Investir dans les populations rurales

Projet de rapport final de 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:

Joseph Eichenberger

Responsable de l'évaluation à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et président du panel de l'examen externe par les pairs
téléphone: +44 7584 686 424
courriel: eichenbj@ebrd.com

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**

La fonction d'évaluation au FIDA

Rapport du panel de l'examen externe
par les pairs
Version finale

25 juin 2019

Sigles et acronymes

BAsD	Banque asiatique de développement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CAD	Comité d'aide au développement
DANIDA	Agence danoise de développement international
DFID	Ministère du développement international
ECG	Groupe de coopération pour l'évaluation
EEP	Examen externe par les pairs
ENI	Évaluation au niveau de l'institution
ESPP	Évaluation de la stratégie et du programme de pays
EvPP	Évaluation de la performance du projet
GNUE	Groupe des Nations Unies pour l'évaluation
IFI	Institution financière internationale
IOE	Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
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
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
VRAP	Validation du rapport d'achèvement de projet

Table des matières

<i>Résumé</i>	4
<i>Introduction à l'examen externe par les pairs.....</i>	7
<i>Suites données aux recommandations de l'EEP de 2009</i>	8
<i>La politique de l'évaluation</i>	9
<i>Gouvernance et participation du Conseil d'administration</i>	12
<i>Indépendance d'IOE</i>	14
<i>Programme de travail d'IOE</i>	16
<i>Système d'autoévaluation de la direction.....</i>	27
<i>Une stratégie pluriannuelle pour IOE.....</i>	29
<i>Le Manuel de l'évaluation</i>	31
<i>Questions budgétaires</i>	34
<i>Annexe 1: Note sur l'évaluation du FIDA réalisée en avril 2019 par le MOPAN</i>	36

Résumé

Le rapport ci-après présente les conclusions d'un examen externe par les pairs (EEP) de la fonction d'évaluation du Fonds international de développement agricole (FIDA), réalisé à la demande du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) et avec l'autorisation du Conseil d'administration. Un précédent examen avait été mené pour le FIDA en 2009. La réalisation périodique d'examen de ce type est une pratique courante dans les organisations homologues. L'examen a été effectué par des experts chevronnés en matière de développement et d'évaluation selon une méthode approuvée par le Conseil d'administration du FIDA.

Le panel a constaté que la structure et le fonctionnement d'ensemble du système d'évaluation au FIDA (y compris les principales activités d'IOE, de la direction et du Conseil) étaient généralement comparables à ceux d'institutions financières internationales (IFI) du même type et globalement conformes aux normes établies dans la profession. IOE assure une fonction d'évaluation primaire reposant sur de bonnes compétences et ressources, qui donne lieu à une large gamme de produits d'évaluation d'une qualité technique généralement bonne. Le Bureau a accompli d'importants progrès au cours des dix dernières années, notamment avec l'établissement d'une indépendance institutionnelle solide et incontestée. La direction consacre une grande attention aux travaux d'IOE. Elle a ainsi intégré plus systématiquement des fonctions d'autoévaluation renforcées dans ses processus et instauré un nouveau cadre ambitieux pour la gestion des résultats. L'engagement du Conseil, et plus précisément de son Comité de l'évaluation, est systématique et robuste; ses membres attachent une grande valeur au rôle d'IOE et manifestent activement leur intérêt pour les travaux et les conclusions du Bureau. Cet état des lieux reflète un niveau substantiel d'engagement, d'efforts et de progrès sur de multiples fronts.

Cependant, les systèmes d'évaluation doivent aussi s'adapter à l'évolution des circonstances et à l'expérience acquise, et saisir les opportunités qui se présentent pour accomplir d'importantes améliorations. Le panel estime que c'est le cas pour le FIDA aujourd'hui. Une décennie d'expérience, en partie positive et en partie négative, s'est accumulée suivant l'approche actuelle. Dans le même temps, il s'est produit au sein des organisations homologues de profonds changements dans les politiques, démarches et systèmes d'évaluation. Au FIDA, la direction et le Conseil ont lancé d'ambitieuses initiatives internes qui ont des conséquences très directes sur l'ensemble de l'institution en ce qui concerne la gestion et l'évaluation de la performance. Le panel estime donc que, pour toutes ces raisons, il est impératif que les systèmes d'évaluation au FIDA s'adaptent aux nouvelles réalités. Au-delà, et dans une perspective d'avenir, il se présente de réelles opportunités de renforcer la pertinence stratégique de l'évaluation et sa contribution à la performance du FIDA à l'heure où l'ambition de l'institution et les attentes des parties prenantes sont plus élevées que jamais.

La fonction d'évaluation doit avoir pour objectif central de contribuer à améliorer la performance institutionnelle. Pour ce faire, chacune de ses composantes doit être pertinente, rapide, recherchée et utilisée. Et, pour que ce soit le cas, la responsabilité de l'évaluation doit être partagée entre IOE, la direction et le Conseil, et assortie de responsabilités et rôles précis et clairement formulés.

Ce rapport présente un ensemble de conclusions et recommandations qui découlent de ces propositions fondamentales et reflètent en outre directement l'expérience et les circonstances du FIDA. Ces conclusions et recommandations sont ambitieuses, leur portée est large et, dans certains cas, elles relèvent du défi. Elles sont toutefois entièrement réalisables compte tenu des ressources et capacités existantes du FIDA. Lorsque le système actuel présente des points forts, le rapport met en lumière des moyens de s'appuyer dessus. Dans les autres domaines, il souligne les principales faiblesses et opportunités manquées, et formule des recommandations visant à modifier certaines pratiques et hypothèses installées depuis longtemps.

Le panel est d'avis que la mise en œuvre de ses recommandations déboucherait sur une fonction d'évaluation beaucoup plus efficace et utile au FIDA, ce qui contribuerait directement à la mise en place du système de gestion des résultats et de la performance plus systématique et plus robuste auquel aspirent les actionnaires, le Conseil et les clients du FIDA. L'amélioration de la fonction d'évaluation au FIDA et la réorientation de son mandat contribueraient de façon décisive à la réalisation des aspirations de l'institution.

IOE, la direction et le Conseil ont chacun un rôle essentiel à jouer. La place unique qu'occupe IOE en tant que gardien et détenteur d'éléments clés lui donne des responsabilités particulières. La direction détient quant à elle d'autres éléments critiques et devra se montrer déterminée et efficace dans ces domaines. Enfin et surtout, le Conseil jouera un rôle essentiel en validant les changements nécessaires, en veillant à ce que les différents acteurs tirent tous dans la même direction et en formulant la direction générale à suivre.

Principales conclusions

- Si la politique d'évaluation existante a raisonnablement bien rempli son rôle, il convient d'y apporter des changements pour tenir compte de l'expérience acquise et de l'évolution du contexte. En effet, il manque à ses différentes composantes le sens d'une mission commune et d'attentes partagées à l'égard de l'évaluation.
- Une modification des processus et outils d'évaluation de la performance, en particulier ceux d'IOE, permettrait d'en améliorer l'efficacité, l'efficacité et l'utilité.
- Une composition différente de la palette des produits fournis par IOE, associée à une gestion et des processus internes plus légers, offrirait une valeur ajoutée plus grande à de multiples publics, dans les limites des ressources existantes.
- Une stratégie pluriannuelle pour IOE permettrait d'aligner les choix opérationnels sur les politiques du FIDA, d'étudier les priorités et les objectifs et de s'accorder à ce sujet, et d'intégrer l'expérience acquise et les opportunités qui se présentent.
- La structure rigide du budget empêche IOE d'adopter une approche plus stratégique du programme de travail et freine la réactivité d'IOE face à l'évolution des circonstances et des opportunités.

Recommandations

1. **Réviser la politique d'évaluation** afin de la centrer davantage sur les questions stratégiques, de lui conférer davantage d'utilité et d'intérêt institutionnels, et de définir des rôles et responsabilités appropriés parmi les multiples composantes des systèmes d'évaluation du FIDA.
2. **Revoir le rôle ou le mandat du Comité de l'évaluation** de façon à ce que le Comité ait une vue d'ensemble complète, à l'échelle du FIDA, de toutes les fonctions d'évaluation et de compte rendu des résultats. Il devrait bénéficier des mêmes services de secrétariat que les autres comités du Conseil.
3. **Simplifier considérablement les processus et procédures internes d'IOE** pour réduire leur consommation de ressources, accroître la délégation de responsabilités en interne et le champ ouvert aux initiatives, et encourager des relations constructives entre IOE et la direction. Il est question ici de processus spécifiques aux produits, de méthodologies spécialement conçues et de dialogue entre le personnel d'IOE et la direction.

4. **Revoir la palette de produits d'IOE** en fonction des besoins précis de ressources pour les différents produits, et au vu des réponses à une enquête détaillée auprès de tous les principaux destinataires quant aux produits existants et prospectifs, y compris leur objet prévu et leur valeur perçue.
5. **La direction devrait étudier, en parallèle, ses produits d'autoévaluation** afin d'en clarifier les objectifs et les responsabilités, et de vérifier leur intérêt et leur utilisation.
6. **IOE devrait élaborer une stratégie pluriannuelle** de mise en œuvre de la politique d'évaluation, en consultation avec la direction et pour soumission à l'approbation du Conseil, formulant les objectifs à court et moyen terme ainsi que les responsabilités y afférentes. Il conviendrait d'étudier les possibilités de coordination avec le cycle de reconstitution des ressources du FIDA.
7. **Rédiger un nouveau Manuel de l'évaluation** qui devrait traiter des questions, produits et processus en rapport avec l'évaluation à l'échelle de l'institution, et veiller à ce que certaines questions, comme l'égalité des sexes et les droits, soient amplement couvertes par l'évaluation. Clarté et simplicité devraient en être les principes directeurs. IOE devrait conduire ce processus en dialogue et concertation avec la direction.
8. **Simplifier fortement le budget d'IOE** et l'harmoniser, dans sa structure globale, avec le budget administratif général du FIDA. Le degré élevé de rigidité et l'excès de précision qui caractérisent actuellement ce budget devraient être allégés de façon à permettre une gestion des ressources plus souple et efficace par IOE.

Introduction à l'examen externe par les pairs

L'examen externe par les pairs a été demandé par le Conseil d'administration du FIDA pour obtenir une évaluation externe de la fonction d'évaluation au FIDA, notamment la fonction d'évaluation indépendante, l'évaluation assurée par la direction et la participation du Conseil d'administration. Son principal objectif est de renforcer la contribution de la fonction d'évaluation à l'efficacité en matière de développement et à l'efficacité institutionnelle du Fonds. L'EEP vise également à améliorer la connaissance des évaluations, à en renforcer la fiabilité et à en encourager l'utilisation par les organes directeurs et la haute direction du FIDA; à améliorer la politique et les pratiques en matière d'évaluation; à renforcer les capacités internes; à favoriser une meilleure utilisation des résultats de l'évaluation dans le cadre du système de gestion de la performance du FIDA.

Équipe de réalisation de l'examen

Membres du panel

Joseph Eichenberger, Responsable de l'évaluation à la BERD (président du panel)

Susanne Frueh, Directrice de la supervision interne à l'UNESCO et Présidente du GNUE

Lars Christian Oxe, conseiller technique principal, Département de l'évaluation de la DANIDA.

Consultants

Keith Leonard, ancien Directeur du Département de l'évaluation de la BASD et Responsable adjoint de l'évaluation à la BERD

Penny Hawkins, ancienne Cheffe de l'évaluation du DFID et Ministre des affaires étrangères et du commerce de Nouvelle-Zélande

L'ampleur et la richesse de l'expérience des membres de l'équipe conduisant un EEP sont d'une grande importance et constituent d'ailleurs la justification principale de cette sélection. Un examen externe de ce type diffère en effet d'une évaluation formelle dans la mesure où les opinions des examinateurs, fondées sur leur expérience, sont une source valable, et même très importante, de preuves à l'appui des conclusions.

Méthode

Le panel et les consultants se sont rendus à Rome séparément pour des entretiens individuels et collectifs et y ont animé des ateliers. Le panel s'est entretenu, entre autres, avec des membres du Conseil d'administration et de la haute direction. Les consultants ont principalement consulté des cadres et des membres du personnel. Ils ont effectué des enquêtes distinctes auprès du personnel et des organes directeurs, des consultants d'IOE et des consultants d'autoévaluation. En outre, ils ont évalué la qualité d'un échantillon de rapports d'IOE. Les membres du panel et les consultants ont étudié tous les documents pertinents. L'un des consultants a assisté, à Sri Lanka, à un atelier qui concluait la toute dernière évaluation de pays en date.

Limites

En l'absence d'enregistrement du temps passé et des coûts encourus au titre des différents produits et services fournis par l'évaluation, qu'il s'agisse d'autoévaluation ou d'évaluation indépendante, il n'a pas été possible d'en estimer l'efficacité relative. De même, comme il n'existe pas de données quantitatives – ni d'ailleurs de données qualitatives, pratiquement – concernant les avantages retirés de l'évaluation, aucune analyse coût-avantages et rapport qualité-prix n'a pu être effectuée. Ainsi, les coûts sont en grande partie inconnus, et les avantages ne sont pas quantifiés.

Suites données aux recommandations de l'EEP de 2009

Certains aspects clés du système actuel d'évaluation du FIDA reflètent les conclusions et recommandations issues du précédent EEP, achevé et approuvé par le Conseil du FIDA en 2009. La mise en œuvre de ces recommandations, adressées à IOE, à la direction ou encore au Conseil, a fait l'objet d'une évaluation approfondie. La plupart d'entre elles ont été appliquées, en tout ou partie, contribuant aux nombreux points forts qui sont manifestes dans la fonction d'évaluation du FIDA aujourd'hui. Cependant, l'examen signale aussi certains points pour lesquels les conclusions et recommandations de 2009 demeurent pertinentes, et sur lesquels il conviendrait de revenir.

Engagement en faveur de l'indépendance d'IOE

L'indépendance d'IOE est codifiée et pleinement respectée au sein de l'organisation; cet aspect ne semble donc susciter aucun motif immédiat de préoccupation même s'il doit faire l'objet d'une vigilance constante.

Renforcement de la surveillance d'IOE par le Conseil et obligation pour IOE de rendre compte

La surveillance d'IOE par le Comité de l'évaluation a été renforcée, en partie pour assurer l'indépendance d'IOE. Le Comité dialogue maintenant systématiquement avec IOE et offre un important forum de discussion des questions d'évaluation. Le présent examen recense des questions plus larges relatives à la stratégie, la surveillance et l'obligation de rendre compte dans l'ensemble du système d'évaluation du FIDA, y compris IOE, la direction et le Conseil.

Place des autoévaluations de la direction dans les notes globales

Il est désormais fait appel beaucoup plus largement aux notes d'autoévaluation validées par IOE pour les rapports globaux sur la performance. L'examen a recensé plusieurs problèmes relatifs au rôle et au poids actuels des validations et à leur place dans la palette de produits plus large d'IOE.

Renforcer l'apprentissage et les retours d'information à partir des évaluations

Des mesures ont été prises par IOE et la direction, mais les progrès restent dans l'ensemble modestes. Les principaux facteurs sont notamment la conception et la gamme des produits d'évaluation, les ressources ainsi que les processus et la dynamique internes.

Améliorer la qualité des produits d'IOE

Des progrès ont été accomplis pour améliorer la pertinence et la qualité des produits d'IOE; le Manuel de l'évaluation a été mis à jour; IOE et la direction sont convenus d'harmoniser leurs méthodes. L'examen a mis en lumière des problèmes de ressources et de processus concernant les examens de la qualité et la palette des produits d'IOE.

La direction doit renforcer l'autoévaluation

L'autoévaluation est de plus en plus utilisée dans le cadre de l'évaluation des résultats sur le plan du développement, et les premiers progrès enregistrés au titre du Cadre relatif à l'efficacité de la direction en matière de développement paraissent prometteurs; la qualité de l'autoévaluation et l'attention qui lui est accordée s'améliorent. L'assurance qualité et les retours d'information à des fins d'apprentissage nécessiteront une attention soutenue.

Améliorer l'efficacité d'IOE sur le plan des coûts

Les données et paramètres de mesure disponibles étant limités, il est très difficile de procéder à des évaluations sur le plan des coûts; il semble pourtant exister de nombreuses possibilités d'améliorer l'efficacité d'IOE sur le plan des coûts et sa valeur ajoutée.

La politique de l'évaluation

Contexte

Le FIDA a été l'une des toutes premières organisations des Nations Unies à formuler une politique d'évaluation qui reflétait globalement les bonnes pratiques et représentait un grand pas en avant lors de son approbation, en 2003. Cette politique a été révisée en 2011 pour donner suite à l'EEP de 2009. Elle contient d'importants éléments généralement considérés comme de bonnes pratiques essentielles, tels que le fait d'ancrer l'indépendance de la fonction d'évaluation, le processus de nomination du directeur, le renforcement du rôle du Comité de l'évaluation et l'établissement d'un processus budgétaire séparé. Cette politique a été modifiée plusieurs fois entre 2013 et 2015, essentiellement pour ajuster les procédures de sélection et de nomination du directeur, les questions disciplinaires découlant des enquêtes d'intégrité ainsi que le calendrier du Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI). La politique d'évaluation a fortement contribué à renforcer les pratiques d'évaluation au FIDA.

Au cours de la dernière décennie, de nombreux éléments nouveaux et importants ont fait évoluer le paysage de l'évaluation et de la performance et des résultats institutionnels, non seulement au sein du FIDA, mais aussi dans l'ensemble du système dont le FIDA fait partie. En interne, le FIDA met en œuvre une série de réformes. D'importantes modifications sont intervenues dans les communautés du développement et de l'évaluation, comme la révision de 2016 des normes du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE). Les objectifs de développement durable et le Programme 2030 ont de profondes répercussions sur la manière dont les institutions telles que le FIDA devront aborder l'évaluation et ce qui sera attendu d'elles dans ce processus.

Cette évolution, conjuguée à l'évaluation de près d'une décennie d'expérience d'application de la politique existante, a offert au panel un contexte plus actuel et pertinent au regard duquel on peut déterminer si la politique d'évaluation actuelle est aussi utile qu'elle peut l'être et est adaptée pour l'avenir. Globalement, les politiques d'évaluation adoptées récemment par les homologues (par exemple le Programme alimentaire mondial [PAM]) comprennent de nouveaux éléments importants, reflétant aussi l'expérience et l'évolution des bonnes pratiques, qui sont à la fois pertinents et souhaitables pour le FIDA. De plus, après avoir analysé l'expérience de mise en œuvre au FIDA, le panel a recensé des besoins importants et des possibilités d'amélioration. Les principales conclusions sont exposées ci-après.

Principales conclusions

La politique actuelle se concentre fortement sur la sanctuarisation de l'indépendance d'IOE et constitue à maints égards une politique d'IOE plutôt qu'une politique du FIDA. Elle ne dit rien, ou ne couvre pas suffisamment, d'autres éléments d'évaluation au FIDA qui sont tout aussi importants.

Pour être efficace dans une institution comme le FIDA, l'évaluation ne peut s'accomplir que dans le cadre d'une démarche déployée à l'échelle de l'organisation tout entière, recensant explicitement et clarifiant les rôles et responsabilités séparés mais interdépendants de la direction, d'IOE et du Conseil. Si la politique actuelle les mentionne en partie, ces éléments ne sont pas suffisamment développés et ne peuvent définir avec assez de clarté les responsabilités et rôles différents des trois acteurs de l'évaluation au FIDA et, surtout, la manière dont ceux-ci doivent collaborer pour atteindre l'objectif commun d'une performance institutionnelle améliorée. Les autres institutions qui ont (re)formulé leur politique d'évaluation de cette manière en ont retiré une expérience positive; la clarté tend à produire davantage d'appropriation, des attentes communes et un moindre degré de friction.

Par exemple, il n'est pas clairement expliqué que le Conseil est seul chargé de tenir la direction responsable des résultats, tandis qu'IOE fournit au Conseil et à la direction des conclusions indépendantes et crédibles. De même, la responsabilité de rendre compte au Conseil de la performance institutionnelle revient à la direction, tout comme la responsabilité de produire un cadre efficace de suivi des résultats et de la performance.

La politique actuelle ne définit pas suffisamment les objectifs stratégiques que poursuit l'évaluation au FIDA, ni les principes fondamentaux nécessaires à leur réalisation. L'actuel énoncé de la mission – "promouvoir l'obligation de rendre compte et encourager l'apprentissage au FIDA" – évoque des moyens et non des fins, et ne présente donc qu'un intérêt limité pour établir des fondements sur lesquels construire une stratégie. Il existe clairement, au sein de l'organisation, de larges divergences de vues, non résolues, au sujet de ces questions critiques. Une théorie du changement simplement énoncée exposerait la contribution attendue de l'évaluation (indépendante et autoévaluation) à la performance institutionnelle, ainsi que les voies à suivre pour y parvenir.

L'enquête de l'EEP a confirmé que l'attente classée en tête était le fait que les systèmes d'évaluation contribuent à l'apprentissage afin d'améliorer la performance institutionnelle; en d'autres termes, l'évaluation doit générer des savoirs utiles pour améliorer les nouveaux projets, politiques, stratégies et processus opérationnels. La priorité désormais accordée à l'obligation de rendre compte, au sens traditionnel, est sensiblement moins marquée que prévu et moindre que ce n'aurait probablement été le cas il y a dix ans.

Une opinion implicite largement partagée au sujet de l'évaluation est qu'elle s'accomplit par la fourniture de produits spécifiques. L'importance et le grand intérêt que présente le fait de compléter les produits d'évaluation par des services d'évaluation sont en revanche beaucoup moins appréciés, y compris au sein d'IOE.

Il semble que l'existence de la politique d'évaluation actuelle ne soit que faiblement connue dans le reste de l'institution, et cette sensibilisation est très variable en fonction des départements; les membres du personnel qui connaissent cette politique ont un avis globalement neutre quant à son adaptation à l'objectif visé. Il est nécessaire de renforcer la sensibilisation de l'ensemble de l'institution aux principes clés essentiels à une évaluation efficace au FIDA, et son engagement en ce sens.

La politique actuelle est très orientée sur les processus et prescriptive; une grande partie de ces indications auraient plutôt leur place dans le Manuel de l'évaluation. Elle n'accorde guère de place aux types de questions stratégiques et structurelles fondamentales qui ont besoin d'être clarifiées et résolues au niveau institutionnel. Elle ne précise pas les grands principes d'évaluation à appliquer par le système d'évaluation du FIDA, et ne semble pas fixer de paramètres pour une approche plus stratégique de la définition du plan de travail. Le fait d'inclure les processus et les questions techniques dans la politique d'évaluation est trop restrictif, contribue à une mentalité de conformité, et décourage l'innovation et la recherche créative de solutions à la poursuite de la pertinence et de l'impact stratégiques.

Principales questions à aborder

- ✓ Une nouvelle politique d'évaluation devrait couvrir l'ensemble de la fonction d'évaluation au FIDA. Elle devrait définir les responsabilités et rôles distincts et collectifs du Conseil, de la direction et d'IOE, qui devraient faire l'objet d'un accord.
- ✓ Elle devrait établir les principes fondamentaux sur lesquels repose l'évaluation au FIDA et la mission essentielle que l'évaluation est censée accomplir; un accord sur ces points au niveau d'une politique peut fortement réduire les difficultés de mise en œuvre.

- ✓ La politique devrait asseoir l'indépendance structurelle et fonctionnelle d'IOE, tout en affirmant que, pour être efficace au niveau institutionnel, l'évaluation nécessite aussi la collaboration continue et constructive des trois acteurs clés de l'évaluation – IOE, la direction et le Conseil.
- ✓ Le processus de rédaction d'une nouvelle politique d'évaluation pour l'ensemble du FIDA devrait impliquer formellement toutes les parties concernées. Il devrait reposer sur une démarche consultative et collaborative aboutissant à un accord entre IOE et la direction, et à l'approbation du Conseil. Le processus de préparation conjointe et d'approbation par le Conseil utilisé pour le récent accord d'harmonisation entre IOE et la direction offre une méthode éprouvée.
- ✓ La politique devrait être concise et se concentrer sur les seules questions stratégiques et structurelles; les précisions concernant les produits, les processus et les méthodes devraient être abordées dans le Manuel de l'évaluation, qui peut être plus facilement mis à jour si nécessaire.
- ✓ La politique devrait tenir compte des normes publiées par le GNUE en 2016 pour se concentrer davantage, entre autres, sur l'utilité et le rôle de l'évaluation au regard des principes, buts et objectifs internationalement reconnus (par exemple le Programme 2030 et la révision à venir des critères OCDE/CAD) et pour exprimer un engagement fort en faveur d'une démarche d'évaluation conjointe et couvrant l'ensemble du système.
- ✓ Elle devrait prévoir la réalisation périodique (tous les quatre à cinq ans, par exemple) d'une évaluation indépendante ou d'un examen par les pairs portant sur la fonction d'évaluation au FIDA.
- ✓ Il serait utile qu'une politique révisée reflète les nouvelles idées sur la participation des gouvernements et des bénéficiaires à l'évaluation (indépendante et autoévaluation) ainsi que sur le rôle d'IOE et de la direction dans le développement de la capacité d'évaluation dans les pays bénéficiaires.

Recommandation 1

IOE et la direction révisent conjointement la politique d'évaluation afin de la centrer davantage sur les questions stratégiques, de lui conférer davantage d'utilité et d'intérêt institutionnels, et de définir des rôles et responsabilités appropriés parmi les multiples composantes des systèmes d'évaluation du FIDA. Cette révision est soumise à l'approbation du Conseil.

Gouvernance et participation du Conseil d'administration

C'est au Conseil d'administration que revient la responsabilité ultime de la gouvernance et de la supervision, à l'échelle de l'institution, de l'évaluation et de la performance institutionnelle. Le Conseil lui déléguant de facto un pouvoir substantiel, le Comité de l'évaluation fonctionne comme l'interface critique entre IOE, la direction et le Conseil pour la plupart des questions d'évaluation, notamment en matière de performance sur le plan du développement. La qualité et l'efficacité de cette participation contribuent directement à la manière dont l'évaluation est perçue dans l'institution. Certains aspects clés de ce rôle sont actuellement bien couverts et exécutés. Le panel a cependant recensé plusieurs domaines importants dans lesquels les attentes ne sont pas satisfaites et où de modestes changements pourraient produire des progrès substantiels. Certaines avancées peuvent être obtenues par une révision de la politique d'évaluation, tandis que d'autres nécessiteraient un ajustement du mandat du Comité.

Principales conclusions

Le Conseil d'administration s'intéresse beaucoup aux rapports d'IOE et y participe activement. Ces rapports bénéficient d'une attention marquée du Conseil, qui dépasse de loin les normes du Groupe de coopération pour l'évaluation (ECG) et de l'ONU. Par l'intermédiaire du Comité, le Conseil a une vision directe d'une grande partie de la production du programme de travail global d'IOE.

Cependant, le fait qu'IOE soit le premier interlocuteur du Comité de l'évaluation donne lieu à plusieurs sujets de préoccupation. Avant tout, ce rôle place la direction, pour l'essentiel, dans une position de répondant aux conclusions d'IOE, ce qui a tendance à renforcer l'accent mis de façon prédominante sur la conformité et l'obligation de rendre compte; un indicateur de cet état de fait est le degré tout particulièrement élevé auquel la direction accepte simplement les recommandations d'IOE.

Il existe un profond déséquilibre perçu entre, d'une part, le crédit et la crédibilité que le Conseil accorde aux documents et aux avis d'IOE et, d'autre part, le crédit qu'il attribue aux documents et avis de la direction. Cette situation nuit à un dialogue plus approfondi et efficace sur les conclusions et recommandations, qui contribuerait mieux à la reddition de comptes et à l'apprentissage institutionnel, ainsi qu'à la supervision et à l'influence mêmes du Conseil.

Cette perception exacerbe des tensions improductives entre IOE et la direction, et elle contribue directement à des frictions avec le Conseil. Selon une impression très répandue, il s'agit là d'un facteur clé entravant le développement d'un dialogue plus constructif au sein du FIDA, dans lequel IOE et la direction seraient, face au Conseil, coacteurs de l'évaluation intéressés à parts égales, avec la performance institutionnelle à long terme comme objectif commun.

Il existe des opinions tranchées et contradictoires au sujet de la maîtrise et de la gestion du programme de travail du Comité de l'évaluation. Le fait qu'IOE jouisse d'une influence dominante fait l'objet d'un consensus. IOE considère que c'est essentiel pour que son profil et sa voix soient appropriés, et qu'il s'agit d'un élément clé de son indépendance. La direction, en revanche, estime qu'elle n'exerce guère de maîtrise ou d'influence sur ce programme; sa participation, comme indiqué ci-dessus, consiste principalement à apporter des réponses, et souvent dans une position défensive.

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, constitue aujourd'hui un réel obstacle à une meilleure efficacité du Comité de l'évaluation.

La structure actuelle de supervision d'un comité du Conseil consacré uniquement à l'évaluation (comme l'indique son nom, qui est sans équivalent parmi les membres de l'ECG), et plus précisément la fonction d'évaluation indépendante, diffère fortement des institutions homologues

au sein de l'ECG. Tous les autres comités de ce type ont un mandat rédigé en des termes plus généraux, couvrant une gamme plus large de questions relatives à l'efficacité institutionnelle au service du développement, à l'obligation de rendre compte et aux résultats. La différence peut être globalement décrite comme un mandat spécifiquement axé sur l'évaluation (pour l'essentiel, une série d'instruments et de processus) par opposition à une orientation plus large sur l'objet de l'évaluation (performance et résultats institutionnels). Cette orientation plus large des comités des autres membres de l'ECG se reflète souvent dans le nom du comité, le plus fréquent étant "Comité de l'efficacité en matière de développement".

L'expérience acquise par les autres institutions confirme également qu'un comité dont le mandat est axé sur les résultats et l'efficacité en matière de développement peut offrir un meilleur alignement avec les questions stratégiques de plus haut niveau qui sont avant tout du ressort des conseils d'administration, et une meilleure couverture de ces questions. Un tel mandat positionne ce type de comité de telle sorte qu'il aille au-delà des questions d'évaluation proprement dites lorsque cela peut contribuer à atteindre les objectifs plus généraux de l'institution. Dans l'ensemble du système des IFI, les comités des conseils jugent très utile de consacrer relativement plus de temps et d'énergie à des sujets plus larges, plutôt qu'à des évaluations portant sur des projets spécifiques, dont la pertinence pour l'institution est limitée. Si IOE et la direction collaborent avec le Comité dans ce contexte, en tant qu'égaux, il sera beaucoup plus facile pour le Conseil d'acquiescer une compréhension plus profonde des problèmes, des faits et des options.

Les comités ainsi constitués dans d'autres institutions sont considérés comme des voies stratégiquement essentielles d'information du Conseil sur des questions plus larges d'efficacité, ainsi que sur les besoins et les opportunités déterminés par IOE et la direction. En définitive, on estime que ce type de comité devient ainsi un outil plus largement efficace pour rendre compte des actions menées.

S'agissant de la maîtrise du programme de travail du Comité, le panel n'a pas connaissance d'un équivalent de la pratique actuelle du FIDA. Dans les organisations comparables, le Secrétaire est chargé de gérer les programmes des comités et de rédiger les comptes rendus de leurs réunions. Il ou elle sollicite la participation de la direction et de l'équivalent d'IOE, et le contenu fait toujours l'objet d'un accord mutuel, mais c'est le Comité lui-même qui prend les décisions finales quant à l'ordre du jour et à la teneur des procès-verbaux. Ce sont des dispositions qui fonctionnent bien dans d'autres institutions.

Principales questions à aborder

- ✓ 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.
- ✓ L'objectif devrait être la supervision claire de l'ensemble des responsabilités afférentes à l'évaluation et aux résultats, y compris les rapports et processus d'IOE et de la direction relatifs aux résultats. Cela contribuerait à déplacer l'accent mis par le Conseil, IOE et la direction des moyens (l'évaluation) vers les fins (l'impact du FIDA). La direction comme IOE seraient tenus plus pleinement et équitablement responsables de la performance des fonctions qui présentent des chevauchements inévitables et précieux.
- ✓ Cette évolution pourrait s'inspirer du mandat de comités comparables dans d'autres IFI qui ont amélioré l'efficacité du Conseil eu égard à la supervision stratégique et à l'examen des résultats. Le panel n'a pas connaissance d'un cas dans lequel cette évolution aurait été vue comme défavorable.

- ✓ C'est au Bureau de la Secrétaire que devrait normalement revenir la fonction de secrétariat du Comité; IOE et la direction devraient faire l'objet d'une étroite consultation au sujet du programme du Comité et du procès-verbal des réunions. Il convient de veiller à ce qu'IOE conserve suffisamment de place dans ce programme tout en permettant, dans le même temps, une meilleure interaction avec la direction au sujet de l'examen des produits d'IOE.

Recommandation 2

Revoir le rôle ou le mandat du Comité de l'évaluation de façon à ce que le Comité ait une vue d'ensemble complète, à l'échelle du FIDA, de toutes les fonctions d'évaluation et de compte rendu des résultats. Il devrait bénéficier des mêmes services de secrétariat que les autres comités du Conseil.

Indépendance d'IOE

Contexte

L'une des graves préoccupations mises en évidence dans le cadre de l'EEP de 2009 portait sur l'indépendance formelle et de facto d'IOE, et l'EEP avait recommandé que cette indépendance soit établie de façon incontestable. Cette recommandation a été pleinement mise en œuvre, ce qui a conduit à l'instauration de nombre des aspects d'organisation et de procédure de l'évaluation visibles au FIDA aujourd'hui. L'indépendance structurelle et fonctionnelle de l'unité d'évaluation est de fait essentielle à son mandat, sa crédibilité et sa capacité à apporter une contribution positive à l'efficacité et à la performance de l'institution.

Principales conclusions

L'indépendance d'IOE est aujourd'hui profondément ancrée en principe et dans les faits. IOE répond aux normes de l'ECG et est en conformité quasi complète avec les quatre dimensions de l'indépendance selon l'ECG: indépendance organisationnelle et comportementale, absence de conflit d'intérêts et protection contre toute ingérence extérieure. Par comparaison avec la plupart des fonctions d'évaluation au sein des Nations Unies, l'indépendance d'IOE est clairement formulée et protégée. Le panel estime que cette indépendance n'est soumise à aucune menace grave, même si elle doit toujours faire l'objet d'une certaine vigilance.

Les sujets de préoccupation du panel relatifs à l'indépendance d'IOE ne concernent pas ses aspects formels, mais plutôt la manière dont elle a finalement été comprise et appliquée dans la pratique. De l'avis du panel, des occasions ont été manquées d'instaurer une collaboration plus approfondie et mutuellement bénéfique entre IOE et la direction, et il existe de réels problèmes d'isolement au sein de l'institution. Ces deux aspects pèsent sur l'efficacité plus globale d'IOE et sapent l'utilité plus générale et la contribution potentielle de l'évaluation au FIDA.

Les procédures existantes prévoient divers types de contacts formels entre IOE et la direction, généralement dans le contexte de travaux spécifiques d'évaluation. Cependant, alors qu'il existe d'importantes opportunités de collaboration constructive au-delà des obligations minimales, elles semblent largement ignorées. Il en résulte une coopération souvent formelle et perçue comme une procédure consistant à "cocher des cases". Cela confirme l'impression générale selon laquelle des échanges plus approfondis et interactifs ne sont pas souhaités, ce qui tend alors à dissuader les participants de collaborer et réduit l'intérêt potentiel de ces échanges en tant que source d'informations. Les causes suivantes semblent être à l'origine du problème: une interprétation trop rigide par IOE de l'indépendance comportementale; la crainte de conflits d'intérêts perçus; une concentration peut-être excessive sur la dimension "rendre compte" de l'évaluation dans son acception traditionnelle; une mésestimation des opportunités d'apprentissage réciproque.

IOE s'efforce particulièrement d'éviter toute perception de conflit d'intérêts, ce qui constitue de fait une importante préoccupation. Cependant, le panel estime que cette préoccupation occupe maintenant une place démesurée et constitue un obstacle aux échanges informels de conseil et de consultation entre IOE et la direction, échanges qui sont au cœur d'un apprentissage institutionnel actif et de l'amélioration de la qualité. Par exemple, si le personnel d'IOE répond de façon informelle à une demande de la direction au sujet des enseignements tirés dans le contexte d'une nouvelle conception des projets, ou participe à un examen à mi-parcours, il s'agira beaucoup plus probablement d'occasions enrichissantes pour IOE de fournir un service que de risques d'entraîner des résultats négatifs du fait du franchissement de la ligne notionnelle du conflit d'intérêts. Éviter les conflits d'intérêts ne signifie pas ne pas collaborer.

La grande importance accordée aux notes dans nombre d'interactions formelles entre la direction et IOE contribue également à instaurer un climat de recherche de faute et de négociation plutôt que d'échanges. Les questions de notation sont examinées plus avant ci-après.

Principales questions à aborder

- ✓ Les problèmes recensés et les améliorations à apporter au sujet de l'indépendance peuvent être de fait traités dans le contexte d'autres conclusions et recommandations. Il s'agit: d'apporter des précisions à la politique d'évaluation, de faire des changements dans les processus et les pratiques, d'expliquer clairement au reste de l'organisation qu'IOE est indépendant (tâche à réaliser par le directeur d'IOE, le directeur adjoint d'IOE, la haute direction et le Conseil d'administration), et d'améliorer la manière dont la communication et les relations sont menées au jour le jour entre IOE et la direction.
- ✓ Il est clair que le volume et la qualité des dialogues entre IOE et la direction sont directement associés aux perceptions d'une distance excessive et d'une collaboration inefficace. Le personnel d'IOE et de la direction serait une bonne source de suggestions spécifiques pour apporter des améliorations.
- ✓ Lorsqu'il préconise de se concentrer davantage sur la prestation de services d'évaluation et d'instaurer une relation plus collaborative et collégiale entre IOE et la direction, le panel est tout à fait conscient qu'un espace adéquat doit être créé pour que cela puisse se passer. Il est ressorti des entretiens, avec le personnel d'IOE en particulier, que le lourd programme de travail, par rapport aux ressources humaines disponibles, constitue une contrainte majeure à l'égard d'une collaboration plus étroite.

Programme de travail d'IOE

Formulation

IOE prépare un programme de travail annuel détaillant des engagements spécifiques à l'égard d'activités prioritaires ainsi que la gamme et le nombre de produits d'évaluation à réaliser. Le programme de travail est le principal déterminant de la collaboration d'IOE avec la direction et le Conseil; il expose la manière dont IOE a l'intention d'exécuter son mandat et d'appliquer la politique d'évaluation; il détermine en définitive la contribution plus générale d'IOE à la performance et à l'efficacité du FIDA.

Les questions et préoccupations relatives au programme de travail occupent une grande place dans les autoévaluations effectuées par IOE et la direction aux fins du présent examen. Les résultats de l'enquête sur l'engagement du personnel d'IOE ont tout particulièrement mis en lumière des questions découlant directement du contenu du programme de travail, de sa gestion et des ressources qui y sont affectées. Ces mêmes questions ont été soulevées par de nombreuses personnes durant les entretiens. Parmi les problèmes évoqués, citons des tensions entre l'ampleur des engagements pris et les ressources effectivement disponibles, la lourdeur et la rigidité extrêmes des processus, et un relatif manque de participation aux choix présidant à la formulation du programme de travail.

À l'issue d'un examen approfondi du programme de travail, le panel a formulé un certain nombre de conclusions relatives à la définition du programme de travail, à sa mise en œuvre et aux ressources qui lui sont consacrées. Plus loin dans le présent document, une section est consacrée à la palette actuelle des produits, sujet que le panel considère comme particulièrement important.

Principales conclusions

La formulation du programme de travail annuel d'IOE comporte cinq dimensions méritant d'être notées: la structure et le contenu fondamentaux du programme ne changent guère d'une année sur l'autre; son élaboration est presque exclusivement assurée par les cadres d'IOE; le degré de détail et de précision est très élevé; il est destiné au Conseil (et non à un groupe élargi de parties prenantes), qui est son public et son interlocuteur cibles; il comporte un degré élevé de surprogrammation par rapport au personnel disponible.

Un autre aspect du programme de travail d'IOE qui est très frappant est sa grande taille et diversité par rapport à la dimension de l'institution et à sa mission, centrée sur un seul secteur. Pour ce qui est du nombre de "produits" à livrer, le programme de travail d'IOE est lourd au regard des normes de l'ECG et du volume des opérations du FIDA.

IOE utilise une grille d'aide à la sélection pour classer par ordre de priorité les évaluations à inclure dans le programme de travail; les critères sont raisonnables et l'outil semble utile. En pratique, les commentaires reçus par le panel n'ont pas permis de déterminer à quel point cet outil est utilisé. Une comparaison pluriannuelle montre que le plan de travail est construit sur la base d'une série centrale de rapports qui est plus ou moins constante. Or ni la politique d'évaluation ni le Manuel de l'évaluation ne semblent indiquer que cela doit être le cas. Le programme présente une liste des rapports à produire au cours des deux prochaines années, mais la question de savoir pourquoi ou comment ils contribuent à une stratégie plus globale d'IOE n'est pas vraiment abordée. Le contenu et l'orientation du programme de travail d'IOE n'ont pas fait l'objet, ces dernières années, d'un examen de niveau stratégique.

Le Conseil étudie très attentivement le programme de travail d'IOE, allant jusqu'à analyser le nombre des différents produits et leurs budgets respectifs par comparaison avec les chiffres des années précédentes. Entre autres effets, cette pratique encourage fortement la continuité et

décourage l'innovation et l'adaptation. Elle a également tendance à "verrouiller" chaque produit, empêchant pratiquement IOE de s'ajuster en fonction de nouvelles circonstances ou opportunités.

Le caractère hautement automatique de ce processus réduit fortement la portée (et l'intérêt perçu) des consultations plus larges sur le contenu prospectif. Celui-ci ne fait guère l'objet de consultations significatives en amont avec la direction; les avis de la direction quant aux intérêts spécifiques, aux priorités et à l'utilité des différents travaux ne sont pas sollicités dans le cadre du processus d'élaboration. La direction ne voit guère de signes indiquant que ses opinions sur le programme de travail d'IOE sont prises en considération. D'après le personnel, les consultations internes à IOE sur le contenu du programme de travail sont très limitées.

Dans l'ensemble, le processus actuel de préparation du programme de travail se traduit par un degré élevé de continuité du travail d'IOE, produisant un degré élevé de prévisibilité quant au budget nécessaire et aux produits à fournir au Conseil. Cependant, il dissuade aussi d'apporter une réponse efficace aux demandes des usagers ou aux opportunités inattendues; il va à l'encontre d'une planification stratégique efficace; il ne milite pas en faveur d'une collaboration plus stratégique avec la direction et le personnel d'IOE, ni de l'appropriation plus poussée qui en résulterait.

Principales questions à aborder

- ✓ Il est nécessaire de procéder à un examen complet des orientations et du contenu du programme de travail qui prévalent maintenant depuis longtemps. Les points clés consistent à évaluer la contribution relative des différents produits aux objectifs institutionnels et à mieux comprendre les exigences ou les intérêts des différents destinataires des travaux d'IOE.
- ✓ Le processus de programmation du travail d'IOE nécessite un degré beaucoup plus grand de flexibilité pour planifier et gérer le contenu et la réalisation. Il faudrait pour cela qu'IOE dispose d'une plus grande latitude stratégique et interannuelle, soumise à l'examen et à l'approbation du Conseil, et comportant des consultations plus systématiques avec la direction.
- ✓ La pratique actuelle consiste à achever la plupart des rapports avant la fin de l'exercice budgétaire; un programme de travail glissant atténuerait la pression pesant sur le personnel, conduisant à une mise en œuvre plus efficace.
- ✓ Il convient de réduire la surprogrammation de façon à créer de l'espace pour: davantage de collaboration; une concentration sur l'utilité et l'usage plus que sur la livraison de produits; la mise à l'essai d'approches nouvelles ou innovantes; l'inclusion, en temps opportun, d'éléments supplémentaires dans le programme de travail; l'allègement de la surcharge de travail du personnel.
- ✓ Des consultations plus régulières au sein d'IOE offriraient une précieuse source d'idées pour des travaux futurs utiles et amélioreraient la participation du personnel et son appropriation des travaux.
- ✓ Une stratégie pluriannuelle donnerait à IOE les moyens institutionnels de se pencher sur ces problèmes et de s'y attaquer, moyens qui font actuellement défaut; ce sujet est abordé de manière plus détaillée ci-après.

Mise en œuvre

IOE a toujours réalisé son vaste et complexe programme de travail dans les délais et le budget prévus. Il s'agit là d'une source de satisfaction considérable pour le Conseil, et cela offre à celui-ci, à la direction et à IOE un degré élevé de certitude dans la planification. Au sein d'IOE, les responsabilités assignées et le calendrier afférents aux différentes tâches à réaliser sont très clairs et précis, de même que les ressources allouées. Une fois le programme de travail fixé et attribué, IOE se tourne pragmatiquement, mais presque exclusivement, vers la livraison. La réalisation de tous les produits repose sur des processus régis par des directives internes hautement détaillées.

Principales conclusions

Les procédures d'IOE offrent une prévisibilité et des pratiques standard pour tous les produits, et sont rigoureusement appliquées par le personnel et les consultants d'IOE. Elles sont toutefois très prescriptives et rigides; elles sont axées sur le respect des délais et des directives, ce qui risque de susciter une approche de type "cocher les cases".

L'examen interne de la qualité est approfondi, nécessitant dans la plupart des cas de multiples examens internes et la validation par la hiérarchie. Si cette méthode débouche avant tout sur une assurance qualité fiable, elle alourdit substantiellement le temps et les ressources consommés, indépendamment de la valeur qu'elle peut ajouter; elle réduit l'engagement du personnel, son appropriation des travaux et à terme sa motivation; enfin, elle n'établit pas de distinction ou d'aménagement en fonction des cas où une amélioration mineure de la qualité est peu probable ou inutile.

L'usage de la notation est une autre cause d'absorption des ressources qui a été recensée. Les longs débats internes entre IOE et la direction au sujet de notes spécifiquement attribuées à des projets peuvent, dans des cas spécifiques, consommer du temps de travail non prévu au budget ainsi que l'énergie du personnel sans pour autant, selon de nombreux avis, apporter une réelle valeur ajoutée pour les multiples publics auxquels sont destinés les produits d'IOE. Il semble toutefois que l'incidence de tels cas ait reculé ces dernières années. En dépit de cette amélioration, il conviendrait de se pencher sur le réalisme et l'intérêt d'accorder une telle importance aux notes, en particulier si l'évaluation n'est plus tant axée sur une vision traditionnelle de l'obligation de rendre compte, mais plutôt orientée vers l'apprentissage.

Ressources

Cette section examine diverses questions relatives à l'allocation des ressources prévues au budget approuvé d'IOE; plusieurs questions budgétaires plus larges sont examinées dans d'autres sections de ce document. L'aspect principal réside dans le fait que le budget et le temps de travail sont alloués à l'avance pour chaque type de produit sur la base de coefficients de travail estimés, appliqués depuis de nombreuses années. On ne dispose pas de données sur les besoins effectifs de ressources (comme en produirait un système d'enregistrement du temps de travail par activité) à la lumière des processus internes. Il en résulte des conséquences substantielles pour la gestion du flux de travail.

Principales conclusions

L'utilisation de coefficients de travail anciens combinée au manque de données actuelles sur les coûts se traduit par une sous-estimation systématique du temps nécessaire pour réaliser les différents produits. Les ressources effectivement requises pour produire des rapports standard (comme les validations de rapports d'achèvement de projet [VRAP]) sont régulièrement plus élevées que les estimations.

Il est probable que l'absorption, par le processus de production, de ressources non prévues au budget se fera partiellement aux dépens d'un travail présentant potentiellement un grand intérêt, qui viserait à améliorer le caractère utilisable et l'exploitation post-achèvement des conclusions des évaluations.

IOE a considérablement développé sa communication et sa visibilité ces dernières années, contribuant directement à ce qui paraît être un rehaussement de son profil et un raffermissement de sa voix sur des questions clés concernant le FIDA. Cette situation apporte probablement de nombreux bienfaits à bien des égards. Mais, là aussi, la rigidité des processus donne lieu à des difficultés lorsqu'il s'agit de financer des demandes ou des opportunités imprévues.

Au total, le programme de travail et budget recèle clairement, dès son approbation, un élément d'inadéquation des ressources. Il semble que la perte de ressources humaines due à des congés de longue durée, par exemple, ne soit pas intégrée à la planification du travail, faisant ainsi peser sur le personnel restant des responsabilités supplémentaires.

Principales questions à aborder

- ✓ Les difficultés d'IOE en matière de mise en œuvre et de ressources afférentes au programme de travail découlent de deux facteurs: d'une part, les coûts de production réels sont supérieurs aux coefficients sur lesquels repose le budget et, d'autre part, le programme de travail est lourd par rapport aux ressources disponibles, et ses composantes ne sont pas classées en fonction de priorités stratégiques.
- ✓ S'agissant des coûts de production, il est nécessaire de mettre à jour les coefficients de travail d'IOE au regard de ses produits et services actuels; il convient aussi de réduire grandement la lourdeur des procédures internes, comme l'examen interne, et d'autres usages improductifs du temps comme les longs débats à propos des notes. Il conviendrait en outre d'accentuer la délégation de pouvoirs au sein d'IOE.
- ✓ Toutes les activités prévues devraient être assorties de ressources calculées aussi précisément que possible, et les produits à faible valeur ajoutée (voir la section suivante) devraient être abandonnés.
- ✓ Il devrait être possible de modifier le plan de travail en milieu d'année.

Recommandation 3

IOE devrait simplifier considérablement ses processus et procédures internes pour réduire leur consommation de ressources, accroître la délégation de responsabilités en interne et élargir le champ ouvert à l'innovation et aux initiatives. Cette démarche devrait porter notamment sur les processus spécifiques aux produits, les méthodologies spécialement conçues et le dialogue entre le personnel d'IOE et la direction. La priorité de la direction concernant le renforcement de son système d'autoévaluation devrait être une mise en œuvre efficace afin que les avantages souhaités se concrétisent.

Programme de travail d'IOE: la palette de produits

IOE fournit une large gamme de produits d'évaluation: travaux divers sur des projets spécifiques, évaluations au niveau de l'institution, évaluations de programme de pays, synthèses d'évaluations, évaluations d'impact ainsi qu'une série de produits de diffusion (publications et diverses présentations). La gamme et la complexité des produits d'évaluation se sont encore enrichies ces dernières années, notamment pour donner suite aux recommandations de l'examen de 2009. L'EEP a examiné de près les produits d'IOE et en a tiré d'importantes conclusions, dont les principales sont

exposées ci-après. Cette section passe aussi en revue les différents produits d'IOE et présente les conclusions spécifiques à chacun d'entre eux.

Principales conclusions

IOE fournit une gamme et un nombre impressionnants de produits, comparables à ceux d'unités d'évaluation d'organisations beaucoup plus grandes. Il s'agit d'un élément significatif du flux de travail global de l'institution et de la consommation de ressources.

La palette de produits actuelle d'IOE est directement liée à de nombreuses préoccupations recensées tant par IOE que dans les autoévaluations de la direction, une grande partie de ces problèmes étant exprimés directement par des membres du Conseil, du personnel et de la direction. Ces préoccupations concernent: le contenu et la gestion du programme de travail; la collaboration avec le Conseil et la direction; les attentes des divers clients et publics; la valeur perçue des différents produits.

L'examen d'un échantillon des différents rapports a révélé qu'ils étaient globalement de bonne qualité et présentaient une homogénéité de format, de méthodes, de ton et de style. Il en est ainsi, notamment, du fait: d'un large recours à des consultants externes ainsi qu'aux compétences et à la bonne volonté du personnel; d'une gestion très étroite; de multiples procédures de contrôle; de la forte standardisation des produits.

Le contenu fondamental du programme de travail est déterminé avant tout par un budget et un processus de programmation relativement rigides, conjugués à l'approche d'IOE, qui paraît essentiellement déterminée par l'offre. Des voix fortes et claires s'élèvent en interne pour dire que, si IOE et le Conseil adoptaient une démarche reposant davantage sur la valeur des produits ou sur la demande, il en résulterait une palette de produits très différente, et que cette démarche devrait être adoptée.

Les recommandations spécifiques du panel au sujet de la palette de produits sont les suivantes: refondre et réduire sensiblement le nombre d'évaluations portant sur des projets spécifiques; déplacer l'accent mis vers les analyses plus prospectives, thématiques ou régionales, présentant vraisemblablement plus d'utilité pour le Conseil et la direction; trouver un moyen de fournir une évaluation en temps réel aux projets en cours d'exécution; approfondir la dimension "apprentissage et conseil" des travaux d'IOE, par opposition à son orientation actuelle, plus axée sur l'obligation de rendre compte.

Des retours d'information précieux sur toutes ces questions devraient être recueillis à partir de consultations et d'une enquête sur les utilisateurs actuels et potentiels.

Validations des rapports d'achèvement de projet (VRAP)

Recommandées au titre de nouveau produit d'IOE par l'EEP de 2009, les VRAP ont été instaurées pour: aligner IOE sur la pratique de l'ECG; fournir une vérification indépendante des notes attribuées par la direction; appuyer la qualité de l'autoévaluation et l'adoption des enseignements tirés. Les VRAP étaient envisagées comme un produit relativement léger, couvrant 100% de la trentaine de rapports d'achèvement de projet (RAP) rédigés chaque année. Cependant, elles consomment maintenant une quantité considérable de ressources d'IOE. Leur rédaction est un point de contact majeur – pas toujours constructif – entre IOE et la direction. Le RARI repose en grande partie sur les notes des VRAP pour l'évaluation par IOE de l'efficacité du FIDA en matière de développement.

Conclusions

La validation par IOE de 100% de la couverture de 100% des autoévaluations des projets par la direction répond aux normes de l'ECG et génère les notes qui sont au fondement du RARI d'IOE. Cependant, la valeur ajoutée d'une grande partie des VRAP est jugée très limitée, car elles reproduisent largement le contenu des RAP et ne reposent pas sur la collecte de données primaires.

En pratique, les VRAP sont devenues des documents d'évaluation longs, souvent complexes et supposément autonomes, consommant du temps et des ressources d'IOE comme de la direction. Alors que ces rapports sont officiellement censés être longs de 9 à 10 pages, ils font généralement le double de cette longueur. Les processus de production et d'examen sont foisonnants et nécessitent souvent plus que le temps et les ressources prévus au budget.

Les VRAP sont pour la plupart attribuées au personnel junior ou à des consultants, avec un contrôle de la qualité par les cadres. Alors que le budget alloué aux VRAP est modeste, leur consommation de ressources effective est considérable.

Si les VRAP sont considérées comme une contribution à la qualité des RAP, elles sont surtout vues en interne comme un produit de type compte rendu, présentant principalement un intérêt pour IOE aux fins de son rapport annuel. Les notes validées qui sont utilisées dans le RARI sont jugées être la composante la plus importante. Les enseignements recensés dans les RAP ne sont guère mis en valeur et ne sont pas résumés pour qu'ils deviennent plus largement disponibles.

Les débats entre IOE et la direction au sujet des notes individuelles et globales peuvent prendre du temps et sont une source de friction régulière. D'aucuns font remarquer que la publication des notes globales au niveau des régions peut décourager la franchise.

Évaluations de la performance des projets (EvPP)

Instaurées aussi sur recommandation de l'EEP de 2009, les EvPP sont des évaluations approfondies de projets précis. Avec les validations, elles constituent un élément substantiel du programme de travail d'IOE. Du fait que les EvPP demandent à IOE un travail de terrain (alors que les validations reposent uniquement sur une étude de dossier), elles sont assorties d'une charge de travail supplémentaire. En moyenne, huit EvPP sont réalisées chaque année; elles contiennent des notes détaillées et, le plus souvent, des recommandations. Elles sont toutes réalisées selon des procédures internes détaillées qui prévoient un examen approfondi par la direction et, généralement, de longues discussions sur des points précis et les notes attribuées.

Conclusions

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.

Elles constituent toutefois une source primaire de données pour les évaluations de stratégie et de programme de pays et les synthèses d'évaluations et, dans certains cas, pour les évaluations au niveau de l'institution (ENI) bien que celles-ci soient généralement de nature plus prospective.

La palette de produits d'IOE n'inclut pas d'évaluation thématique de groupes de projets similaires réalisés dans plusieurs pays. Existant généralement chez les homologues, les produits de ce type – comme l'évaluation de séries d'opérations présentant des caractéristiques semblables – sont souvent très utilisés par les conseils et le personnel opérationnel à des fins d'apprentissage. De plus, les pays accueillent volontiers l'occasion de comparer leur performance à celle d'autres pays. L'évaluation de groupes de projets présente les avantages suivants: l'occasion de se concentrer sur

les principales caractéristiques de la performance d'une catégorie d'opérations (par opposition à ce qui s'est mal passé dans un projet précis); des conclusions plus susceptibles d'être généralisées; une production plus efficace. Ces évaluations sectorielles ou sous-sectorielles fournissent un apport plus robuste aux évaluations de stratégie et de programme de pays (ESPP) qui, sinon, reposent largement sur une série d'évaluations de projet.

Comme les VRAP, les EvPP se caractérisent maintenant par une intensité de ressources et une complexité des processus beaucoup plus fortes que prévu à l'origine, en partie à cause du processus d'examen interne en plusieurs étapes que requièrent les procédures d'IOE.

Évaluations au niveau de l'institution (ENI)

Les ENI représentent une vaste entreprise (habituellement deux tous les trois ans) visant à étudier de grands programmes ou questions stratégiques. Les thèmes sont sélectionnés avec soin dans le contexte de chaque programme de travail annuel, ce qui permet en principe d'opérer une sélection plus stratégique et répondant à une demande. Les ENI constituent peut-être, et sont souvent désignées comme étant, le produit d'IOE présentant la plus grande valeur.

Conclusions

Les ENI sont généralement considérées comme les produits d'IOE offrant le plus de pertinence et d'intérêt; le personnel d'IOE estime que ce sont les travaux les mieux réalisés et les plus influents. Les ENI sont de nature habituellement plus prospective qu'une évaluation *ex post* normale, et offrent au Conseil et à la direction des analyses et des perspectives qu'ils ne seraient guère en mesure de produire eux-mêmes.

Du fait qu'elles portent sur des thèmes spécialisés, les ENI font souvent largement appel aux services de consultants. Bien qu'elles relèvent de la direction d'IOE, des difficultés demeurent quant au renforcement des capacités internes et de l'apprentissage, qui doivent être gérées avec soin.

Le Manuel de l'évaluation est moins prescriptif en ce qui concerne les ENI, ce dont on peut se féliciter compte tenu de la complexité et du caractère unique de chaque ENI, ainsi que de la nécessité d'autoriser des approches créatives, centrées sur la réalisation d'un produit final présentant une valeur optimale pour les publics visés.

Évaluations de stratégie et de programme de pays (ESPP)

Les ESPP constituent le principal produit d'IOE qui soit centré sur un pays puisqu'elles évaluent toutes les opérations menées dans un pays donné sur un cycle minimal de cinq ans. Leur point culminant est un grand atelier au niveau du pays, avec la participation officielle d'IOE, de la direction, des administrations du pays et d'autres parties prenantes, dont le secteur privé et la société civile. L'ESPP et l'atelier associé représentent un produit du FIDA à haut profil et à forte intensité de ressources. Leur particularité est qu'ils associent les publics intéressés plus directement que d'autres produits d'IOE et ont à ce titre un potentiel d'influence supérieur.

Un moment clé de l'ESPP et de l'atelier final est la signature par le gouvernement et la direction d'un "accord conclusif". L'accord conclusif est une exigence opérationnelle d'IOE qui représente en substance la réponse de la direction à l'ESPP. Il doit être signé par la direction du FIDA et le gouvernement du pays, mais il ne constitue pas en lui-même une exigence de la direction. Le panel estime que l'accord conclusif est un instrument, ou un processus, ambigu quant à son objet et son statut.

Conclusions

L'atelier dans le pays est utilisé pour présenter l'ESPP et en débattre. Il s'agit d'une occasion majeure et pour le FIDA sans équivalent, associant le pays, la direction et IOE. Il est généralement considéré comme une opportunité importante pour revenir sur l'expérience acquise et réfléchir aux futures orientations et priorités.

Pourtant, il n'existe pas de lien direct entre l'ESPP, et son atelier, et la nouvelle stratégie de pays qui lui fait suite. L'atelier semble être davantage un point d'arrivée pour l'ESPP qu'un point de départ pour la nouvelle stratégie.

Il est intéressant de noter que, au regard de l'échelle et du profil de l'ESPP et de l'atelier, le processus de production et d'examen interne à IOE est très léger et beaucoup plus simple que pour tous les autres produits. Il est probable qu'on peut trouver là des orientations utiles sur la manière d'améliorer les autres processus d'IOE.

Si l'accord conclusif joue un rôle central dans le processus englobant l'ESPP et son atelier, et absorbe des ressources substantielles, son objectif plus général n'est pas clair. Il est distinct du COSOP, document d'orientation pour les opérations qui est élaboré par la direction et le pays concerné. Le rôle, l'objet et l'intérêt spécifique de l'accord conclusif méritent clarification; il existe probablement des moyens d'accomplir les objectifs recherchés de façon plus simple et économique.

Il semble exister une opportunité, essentiellement inexploitée, d'intégrer l'expérience d'autres pays dans les ESPP et les ateliers, qui offrirait une précieuse occasion d'apprentissage pour les autorités des pays et le personnel de la direction du FIDA.

Une difficulté, pour les ESPP, est que la base d'observations peut être très restreinte, surtout si le portefeuille est limité et qu'il n'existe guère de concertation sur les politiques ou de travail sur les savoirs à évaluer. Dans de telles circonstances, un produit plus léger pourrait être envisagé.

Si la volonté de réaliser une ESPP par région et par an part d'une bonne intention, elle peut conduire à l'inclusion, dans le programme de travail d'IOE, de travaux à faible priorité. Davantage de flexibilité semble s'imposer dans de tels cas.

Synthèses d'évaluations

Les synthèses d'évaluations ont été instaurées à la suite de l'EEP de 2009, principalement en vue de créer un produit plus explicitement centré sur l'apprentissage. Ce produit se veut plus intégrant, offrant des observations plus globales destinées à encourager une réflexion collective, à améliorer l'efficacité plus générale du FIDA et à fournir aux clients du matériel de niveau supérieur qu'ils apprécient et utilisent.

Conclusions

L'enquête a révélé que ce produit était diversement apprécié et que les attentes suscitées n'étaient dans l'ensemble pas satisfaites. Cependant, les réponses à l'enquête et les entretiens n'ont pas permis d'en établir clairement les raisons, de sorte que cette question nécessite une évaluation plus approfondie. Ce type de synthèse est très prisé dans d'autres organisations et pourrait certainement l'être aussi au FIDA pour autant que l'approche soit la bonne.

Lorsque l'intention première d'un rapport de synthèse est l'apprentissage institutionnel, il n'inclut généralement pas de recommandations, comme c'est actuellement le cas pour IOE. Axer de tels rapports sur des idées applicables et des enseignements pour l'avenir peut constituer une meilleure démarche pour qu'ils soient exploités et appliqués.

Alors que les synthèses rassemblent un corpus de données d'évaluation préexistantes, il semble que la sélection des thèmes ne repose pas toujours sur l'existence préalable d'un ensemble substantiel d'observations d'évaluation.

Un problème posé par les synthèses est qu'elles exploitent un corpus de conclusions antérieures d'évaluation *ex post*, de sorte que la base d'observations peut être, dans certains cas, très ancienne.

Évaluations d'impact

Les évaluations d'impact ont été adoptées par IOE en 2013, principalement pour développer les capacités techniques et la méthodologie d'IOE. Ces études ont clairement une utilité dans le cadre du développement (et aussi des limites), mais, comme elles sont complexes et consommatrices de ressources, leur réalisation est généralement limitée et très sélective. IOE réalise ses évaluations d'impact en faisant appel à la fois à des consultants externes et à son personnel.

Conclusions

Le panel n'est pas en mesure d'évaluer précisément la qualité ou l'intérêt de ces travaux. Ce type de rapports ajoute cependant un produit complexe et hautement spécialisé au programme de travail d'IOE, déjà très chargé, ce qui n'est peut-être pas idéal à l'heure où la demande institutionnelle se réoriente vers des travaux de plus haut niveau, à usage stratégique.

La direction ayant son propre programme d'évaluations d'impact, il peut être utile de se pencher sur des questions de chevauchement.

Le budget d'une évaluation de l'impact est actuellement le même que pour une ESPP, qui pourrait probablement être alloué à d'autres produits ou services comportant plus de valeur ajoutée.

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

Le RARI est le produit phare d'IOE. Absorbant des ressources considérables, c'est le rapport le plus lu parmi les produits d'IOE et il est en particulier attentivement examiné par le Conseil. Le RARI s'est toujours attaché à commenter la performance globale des différents projets aux fins d'en rendre compte au niveau de l'institution, même si, depuis au moins 2007, il comprend toujours un chapitre d'apprentissage. Les bonnes pratiques de l'ECG requièrent "un rapport de synthèse périodique sur les notes globales de l'évaluation", exigence à laquelle les membres du groupe satisfont de diverses manières.

Comme dans les institutions comparables, la direction du FIDA dispose aussi de son propre système de rapport sur les résultats et l'efficacité en matière de développement, qui s'est développé parallèlement à son architecture de gestion des résultats. Le Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement (RIDE) fait état des progrès accomplis au regard des indicateurs et des objectifs figurant dans le Cadre de gestion des résultats du Fonds. Le Cadre a cinq niveaux d'indicateurs et d'objectifs: effets sur la pauvreté, la sécurité alimentaire et les investissements agricoles à l'échelle mondiale; effets et impact des projets appuyés par le FIDA sur le développement au niveau des pays (données issues des RAP); produits des projets appuyés par le FIDA en matière de développement au niveau des pays; efficacité opérationnelle des programmes de pays et des projets appuyés par le FIDA; efficacité et efficacité institutionnelles du FIDA. Le RIDE contient aussi un chapitre sur une question précise concernant la performance. L'une des responsabilités les plus fondamentales de la direction consiste à rendre directement compte au Conseil de sa performance.

Tant le RARI que le RIDE rendent désormais compte de la performance de 100% des projets achevés. Le RARI présente les notes indépendantes d'IOE sur les projets (qui sont dorénavant, pour l'essentiel, des notes d'autoévaluation validées), tandis que le RIDE présente les notes des RAP. Comme dans

d'autres IFI, le RIDE évalue la performance institutionnelle à différents niveaux, tandis que le RARI en rend compte au regard d'indicateurs tels que la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la viabilité à long terme. Le Conseil accorde un grand intérêt au RARI du point de vue de l'obligation de rendre compte: étant un rapport indépendant, il est considéré comme plus crédible. Sur le plan du périmètre et de la substance, les deux rapports se chevauchent, ce qui soulève des questions eu égard à des messages éventuellement contradictoires, à la répartition des responsabilités et à l'efficience institutionnelle.

Conclusions

Le premier facteur motivant l'engagement actuel d'IOE à valider 100% des RAP est l'obtention de notes de projet pour alimenter le RARI. Une fraction substantielle du programme de travail d'IOE est ainsi accaparée pour produire des travaux qui n'ont par ailleurs qu'un intérêt limité pour l'institution.

On peut s'attendre à ce que les progrès accomplis par la direction dans le développement des systèmes de rapports sur la gestion des résultats et de la performance se reflètent dans le RIDE. Le RIDE devrait continuer à être produit et revu de près par le Conseil dans la mesure où c'est avant tout à la direction, et non à IOE, que revient la responsabilité des rapports sur la performance des projets.

C'est pourquoi IOE pourrait assigner un nouvel objectif au RARI pour en faire un document clairement différent, mais toujours fortement axé sur la performance. Un RARI ainsi réorienté pourrait: se concentrer davantage sur des questions plus larges et plus thématiques concernant la performance institutionnelle; accorder davantage de place aux travaux plus stratégiques d'IOE qui présentent le plus d'intérêt pour le Conseil; fournir des commentaires, voire un contrôle périodique, du RIDE avec des suggestions d'amélioration.

Il conviendrait d'y inclure les évaluations attribuées aux projets par IOE en toute indépendance (qui devraient être moins nombreuses et plus axées sur des groupes de projets), non parce qu'elles représentent la performance globale de l'institution, mais parce qu'elles signalent des problèmes importants sur lesquels le Conseil et la direction devraient se pencher. On pourrait affirmer que cette sélectivité et cette concentration renforcées amélioreraient l'efficacité de la surveillance par le Conseil et la valeur de ce rapport pour la direction.

Palette de produits d'IOE: principales questions à aborder

Les questions centrales concernant les produits et la palette de produits d'IOE sont notamment les questions visant à savoir: comment ils répondent aux besoins et aux attentes des multiples catégories de destinataires ciblées; s'ils s'adaptent avec efficacité aux changements et aux opportunités institutionnels pour renforcer l'offre et l'efficacité globales d'IOE; s'il existe des opportunités d'apporter davantage de valeur à l'institution avec les ressources existantes. L'analyse du panel, résumée dans la section ci-dessus, conclut qu'il est à la fois nécessaire et possible d'opérer de nombreuses modifications positives.

- ✓ **Validations de rapports d'achèvement de projet (VRAP).** IOE ne devrait plus couvrir 100% des RAP achevés, mais sélectionner soigneusement à cet effet un petit nombre de projets (5 à 10 par an) en fonction de la présence de points intéressants et de perspectives d'apport d'informations utiles. D'autres options à envisager sont les suivantes: un examen réellement léger par IOE soit de tous les RAP, soit d'un échantillon d'entre eux pour vérifier leur complétude, leur cohérence, leurs enseignements et leur qualité; un examen plus approfondi sur une sélection de RAP, dont le processus et les objectifs seraient centrés sur la collecte d'enseignements et une collaboration constructive entre IOE et la direction; ou encore la participation d'IOE en tant qu'observateur aux réunions où la direction examine et

fixe les notes des RAP. Les notes ne seraient en aucun cas un point central. Une autre possibilité serait d'utiliser les validations comme un outil servant seulement à améliorer la qualité de l'autoévaluation. La manière la plus efficace d'y parvenir passerait par une méthode aléatoire de sélection des RAP pour validation.

- ✓ **Évaluations de la performance des projets (EvPP).** Un petit nombre d'évaluations de la performance de projets précis pourraient encore être produites dans les cas où les projets présentent des problèmes de conception et de performance qui offrent un intérêt pour l'ensemble de l'institution. Cela dit, l'évaluation générale au niveau des projets devrait porter sur une série de projets similaires car cela permettrait de tirer parti de l'expérience d'autres pays et de dégager des conclusions plus susceptibles d'être généralisées.
- ✓ **Évaluations au niveau de l'institution (ENI).** Les thèmes et les méthodes devraient être définis avec l'apport, en amont, de suggestions de la direction.
- ✓ **Synthèses d'évaluations.** Il conviendrait de solliciter l'avis des principales parties prenantes afin de déterminer les moyens de mieux répondre aux attentes; les recommandations devraient être évitées dans ce type de produits.
- ✓ **Évaluations d'impact.** Il est peu probable qu'un produit aussi spécialisé ait pour IOE ou pour l'organisation un intérêt qui soit à la mesure des ressources qu'il exige.
- ✓ **Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI).** Ce rapport devrait être restructuré de façon à se concentrer moins sur les notes de performance spécifiques aux projets et davantage sur les questions de performance institutionnelle plus globales, sur lesquelles IOE peut apporter un point de vue unique.

Recommandation 4

IOE devrait revoir sa palette de produits en fonction des besoins plus précis de ressources pour les différents produits, et au vu des réponses à une enquête détaillée menée auprès de tous les principaux destinataires quant aux produits existants et prospectifs, y compris leur objet prévu et leur valeur perçue. Les principales parties prenantes devraient être consultées étroitement. Il conviendrait d'intégrer une certaine flexibilité pour pouvoir répondre à la demande et aux opportunités qui se présentent.

Système d'autoévaluation de la direction

L'autoévaluation au FIDA (c'est-à-dire par la direction) se compose de deux produits réguliers *ex post*: le rapport d'achèvement de projet (RAP) et l'examen à l'achèvement du programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP). Le RAP est un produit qui existe de longue date; auparavant simple résumé des réalisations matérielles et financières, il a évolué pour se concentrer davantage sur les résultats et les enseignements tirés. Il est prévu que 100% des projets achevés feront l'objet d'un RAP.

L'EEP n'a pas étudié le système d'autoévaluation en profondeur parce que celui-ci, ainsi que les systèmes connexes de gestion des résultats, était en pleine restructuration au moment de l'examen. Renforcer l'autoévaluation était l'une des recommandations de l'EEP de 2009, mais il semblerait que la direction ait seulement maintenant pris des mesures concertées pour donner suite à cette recommandation. L'adoption par le FIDA, approuvée par le Conseil d'administration en 2016 et renforcée par la rapport relatif à la Consultation sur la Onzième reconstitution de ses ressources, d'un cadre officiel de mesure des résultats en matière de développement, a certainement été un moteur dans cette évolution bienvenue.

Rapports d'achèvement de projet (RAP)

À la suite de l'accord d'harmonisation avec IOE, la direction a révisé son projet de directives détaillées sur la rédaction des RAP. Toutes les opérations achevées doivent faire l'objet d'un RAP.

Conclusions

Alors que l'établissement des RAP relevait en principe de la responsabilité des gouvernements en tant qu'emprunteurs, les changements récemment approuvés en font davantage un produit du FIDA que des gouvernements. Le but est de faire du FIDA et de chaque gouvernement concerné des partenaires à parts égales dans la préparation des RAP. Le panel estime qu'il s'agit là d'une approche plus réaliste et utile.

Si le gouvernement joue un rôle essentiel dans la collecte des données et, idéalement, dans la formulation de la version initiale du RAP, le FIDA participe désormais intensivement à l'analyse des données et à la rédaction du rapport. Les notes sont fixées par les équipes de pays du FIDA, en coordination avec la Division des politiques et des résultats opérationnels et l'équipe régionale. Le panel considère là aussi qu'il s'agit d'une évolution positive pour l'homogénéité et la qualité des RAP, ainsi que pour l'apprentissage de manière plus générale.

Jusqu'à maintenant, les RAP n'étaient pas rendus publics, mais la direction s'est fixé un objectif de 90% de publication d'ici à 2021 (la fin de FIDA11). D'après les dernières données disponibles aux fins de l'EEP, 54% des RAP faisaient l'objet d'une diffusion publique. La politique relative à la divulgation des RAP est très positive tant sur le plan de l'obligation de rendre compte que sur celui de l'apprentissage, même s'il faudra prendre garde à ce que cela ne nuise pas à la franchise.

Les délais d'achèvement des RAP se sont améliorés et l'écart entre la notation de la direction et celle d'IOE s'est réduit, d'après les notes d'IOE figurant dans ses validations et synthétisées dans le RARI.

Visiblement, la direction ne procède pas à une extraction ni à une compilation systématiques des principales conclusions, idées et leçons tirées des RAP (ni des examens des COSOP à l'achèvement). En conséquence, l'un des intérêts potentiels les plus précieux de ces rapports pour l'apprentissage institutionnel, l'amélioration de la performance et l'avantage concurrentiel – à savoir l'accumulation des points de vue, fondés sur l'expérience, des équipes de projets et des clients – n'est pas exploité pour en tirer le meilleur parti. Le module d'achèvement du nouveau

Système de gestion des résultats opérationnels est maintenant en service. Il devrait faciliter la diffusion des enseignements tirés de la mise en œuvre d'un projet (depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre et à l'achèvement).

Manifestement, il n'existe aucune collaboration, formelle ou informelle, entre la direction et IOE durant l'établissement des RAP (ou des examens des COSOP à l'achèvement) qui viserait à améliorer leur qualité. Cet état de fait reflète les fortes préoccupations d'IOE à l'égard du risque de conflit d'intérêts. Cependant, l'expérience acquise dans d'autres institutions confirme qu'il existe un terrain d'échanges informels mutuellement bénéfiques qui améliorerait la qualité, l'homogénéité et l'apprentissage interne à partir du processus d'autoévaluation sans pour autant compromettre l'indépendance d'IOE.

Examens des COSOP à l'achèvement et examens des résultats

L'examen des résultats s'effectue durant la mise en œuvre du COSOP, en principe tous les trois ans. L'examen des résultats du COSOP est l'équivalent de l'examen d'un projet à mi-parcours, mais au niveau du pays. L'examen à l'achèvement est l'équivalent d'un RAP, mais à l'échelle d'un pays.

Conclusions

En 2016, de nouvelles directives relatives aux COSOP et aux notes de stratégie de pays ont rendu les examens à l'achèvement obligatoires pour la première fois, même s'ils étaient jusque-là une pratique courante. Les nouvelles procédures examinées par le Conseil d'administration en décembre 2018 ont souligné l'importance des examens des COSOP à l'achèvement et des examens des résultats des COSOP.

L'accord d'harmonisation avec IOE prévoit que la direction et IOE harmoniseront les notes appliquées dans l'examen à l'achèvement avec les notes utilisées par IOE. Bien que cela ne soit pas spécifié dans l'accord d'harmonisation, la direction exigera que des notes soient attribuées aussi bien aux prêts qu'aux activités hors prêts. L'EEP fait remarquer que l'harmonisation des méthodes est essentielle pour la comparabilité et l'amélioration des méthodes d'évaluation par les deux parties.

IOE ne valide pas les examens des COSOP à l'achèvement, mais réalise ses propres ESPP.

Le cadre de gestion des résultats institutionnels convenu avec le Conseil d'administration pour FIDA11 stipule que la performance du FIDA au niveau des programmes de pays sera évaluée au travers des notes globales attribuées lors de l'examen des COSOP à l'achèvement, outre les résultats enregistrés dans les enquêtes menées auprès des partenaires dans les pays (enquêtes clients). Cela devrait signifier que le FIDA accordera davantage d'importance aux examens des COSOP à l'achèvement.

Autoévaluation: principales questions à aborder

- ✓ La direction a bien avancé dans le déploiement des nouveaux systèmes et processus visant à améliorer l'homogénéité, la fiabilité, les délais et la qualité des autoévaluations. Dans l'immédiat, le défi consistera à assurer une mise en œuvre de qualité, ce qui nécessitera une combinaison de plaidoyer de haut niveau, d'incitations, de formations et de contrôle de la qualité. Pour déployer les efforts nécessaires, les acteurs censés faire fonctionner le système devront en voir l'intérêt pour eux-mêmes et leur équipe. Les RAP et les examens des COSOP à l'achèvement devront, pour cela, devenir une source précieuse et prisée d'apprentissage.
- ✓ Au-delà de la qualité des informations fournies par le système d'autoévaluation, la difficulté consistera à améliorer l'extraction, la diffusion interne et l'utilisation des enseignements tirés et des conclusions des évaluations afin de créer de la valeur à partir de ces procédures.

- ✓ Il pourrait être utile de réfléchir à l'utilité de continuer à établir un RAP pour 100% des projets achevés. Dans de nombreux cas, l'établissement d'un RAP ne présenterait vraisemblablement qu'un intérêt minimal. Ce serait le cas, par exemple, lorsqu'un projet de suivi est conçu et approuvé avant la rédaction du RAP; dans ce cas, c'est un produit d'évaluation réalisé plus tôt qui serait nécessaire afin de tirer des enseignements à appliquer dans le projet de suivi. Une autre situation dans laquelle un RAP n'est probablement pas nécessaire est lorsqu'un pays cesse d'emprunter auprès du FIDA.
- ✓ IOE devrait fournir sur demande des conseils pour la préparation des RAP et des examens des COSOP à l'achèvement, même si la direction reste exclusivement maîtresse de ces autoévaluations.

Recommandation 5

La direction devrait étudier en parallèle ses produits d'autoévaluation afin d'en clarifier les objectifs et les responsabilités, et de vérifier leur intérêt et leur utilisation.

Une stratégie pluriannuelle pour IOE

Si le programme de travail annuel d'IOE fournit beaucoup de précisions sur les activités et les produits à réaliser, il reste essentiellement silencieux quant aux questions stratégiques plus globales. Cette approche peut être acceptable (mais non idéale) dans un contexte institutionnel où rien ne change ou presque. Cependant, il s'est produit ces dernières années d'importants changements dans l'institution, dans le contexte plus général du développement et dans la communauté de l'évaluation.

La complexité du rôle d'IOE ainsi que son profond engagement et son influence marquée dans toute l'institution imposent que ses objectifs stratégiques soient clairement formulés, validés par le Conseil et largement compris dans l'ensemble du FIDA.

Principales questions à aborder

Le panel est convaincu qu'une stratégie pluriannuelle pour IOE comblerait certaines lacunes importantes qui existent à l'heure actuelle et présenterait un grand intérêt pour l'efficacité globale de l'évaluation au FIDA. Dans l'idéal, la stratégie pourrait couvrir une période de trois à cinq ans, mais c'est une question sur laquelle IOE et le Conseil devraient s'accorder. Une option pragmatique à envisager consisterait à préparer cette stratégie afin qu'elle alimente directement le cycle de reconstitution des ressources du FIDA; ce serait l'occasion de définir les priorités à venir à la lumière des orientations stratégiques de l'institution et de son expérience au cours de la période de reconstitution arrivant à son terme.

Une stratégie pluriannuelle:

- ✓ exposerait dans leurs grandes lignes les priorités, les objectifs et les opportunités en rapport avec l'évaluation, tels qu'IOE les conçoit; une telle déclaration fait actuellement défaut;
- ✓ offrirait à IOE une plateforme pour exposer sa vision et ses priorités relatives à l'évaluation au FIDA, proposer sa définition de la réussite et expliquer comment les diverses parties prenantes du FIDA en tireraient parti;

- ✓ établirait un lien clair entre la politique de l'évaluation et les programmes de travail annuels d'IOE;
- ✓ permettrait à IOE de soumettre ses propres priorités opérationnelles à un examen stratégique régulier et de recenser, à l'intention du Conseil et de la direction, des opportunités et des problèmes relatifs à l'évaluation;
- ✓ exposerait la manière dont l'approche stratégique d'IOE reflète et appuie les changements importants qui se déroulent dans le contexte institutionnel plus large du FIDA (comme le nouveau cadre de suivi des résultats);
- ✓ décrirait le contexte plus général au sein duquel la direction et le Conseil déploieraient des efforts relatifs à l'évaluation qui seraient complémentaires et s'appuieraient mutuellement;
- ✓ créerait un outil d'association stratégique avec le Conseil et la direction au sujet des priorités et des attentes concernant la fonction d'évaluation; veillerait à ce qu'IOE, le Conseil et la direction maintiennent un dialogue régulier sur la façon la plus efficace de gérer un ensemble de systèmes d'évaluation assortis de responsabilités différenciées;
- ✓ examinerait les conséquences de grandes transformations institutionnelles, comme la décentralisation, pour l'évaluation;
- ✓ contribuerait à instaurer une culture institutionnelle de l'évaluation;
- ✓ traiterait les problèmes de ressources dans une perspective stratégique plus large.

Recommandation 6

En consultation avec la direction et pour soumission à l'approbation du Conseil, IOE devrait élaborer une stratégie pluriannuelle de mise en œuvre de la politique d'évaluation, formulant clairement les objectifs à court et moyen terme, les priorités en matière de produits et services, ainsi que les responsabilités et rôles y afférents. Il conviendrait d'étudier les possibilités de coordination avec le cycle de reconstitution des ressources du FIDA.

Le Manuel de l'évaluation

Manuel et méthodes d'évaluation

Le Manuel de l'évaluation du FIDA expose les principales directives relatives aux méthodes et aux processus qui déterminent directement la manière dont est conduit le travail d'évaluation. Il clarifie les approches et méthodes actuelles à appliquer aux évaluations au FIDA, que le personnel et les consultants trouvent généralement utiles. Le fait de disposer de telles orientations constitue une bonne pratique, même si elle n'est pas systématiquement présente dans tous les organismes de développement multilatéraux et bilatéraux.

Une révision complète du Manuel s'impose pour refléter les changements importants adoptés ou en cours (comme l'accord d'harmonisation et certains éléments du nouveau cadre de résultats) et pour remédier aux nombreux problèmes de processus et autres questions opérationnelles mis en lumière par le présent examen.

L'exposé qui précède a signalé les préoccupations suscitées par la lourdeur de certaines procédures internes d'IOE et a recommandé qu'elles soient simplifiées dans les plus brefs délais. Cet examen a également cerné deux autres domaines dans lesquels des directives catégoriques du Manuel à l'intention d'IOE et de la direction concernent directement les questions clés que sont la pratique et l'efficacité de l'évaluation. Ainsi, le recours à la notation et la formulation de recommandations sont deux composantes centrales de l'évaluation au FIDA comme ailleurs, et ce sont souvent des éléments clés des relations entre les différentes fonctions d'évaluation. Dans ces deux dimensions de l'évaluation, la réflexion et la pratique évoluent et le panel estime qu'il serait judicieux de se pencher sur ces questions et de procéder à des révisions.

Principales conclusions

Le Manuel de l'évaluation au FIDA est globalement conforme aux normes internationales de l'évaluation dans le secteur du développement. Ses directives détaillées aident le personnel et les consultants à effectuer des évaluations homogènes contribuant à des processus et des produits de bonne qualité.

Cependant, il est par ailleurs hautement prescriptif, n'offrant guère de place à la souplesse, au jugement ou à l'innovation. Si la marge substantielle de simplification et de rationalisation était exploitée, il serait plus aisément utilisable.

Tel qu'il est rédigé actuellement, c'est un manuel d'IOE centré sur les questions intéressant IOE; la conclusion du processus d'harmonisation exige et justifie tout à la fois des orientations unifiées et consolidées.

Des indications détaillées qui figurent actuellement dans la politique de l'évaluation – concernant les produits, les méthodes et les processus – ont davantage leur place dans le Manuel.

Des lacunes existent au sujet de problématiques qui sont devenues plus prioritaires depuis la dernière mise à jour du Manuel, comme l'égalité des sexes, l'éthique ou encore l'obligation de ne laisser personne de côté. Si la problématique femmes-hommes est brièvement mentionnée dans la version actuelle, avec quelques orientations de base, elle doit faire l'objet d'une couverture plus détaillée. La déontologie, par exemple, est une composante des principales normes internationales relatives à la qualité de l'évaluation dans le secteur du développement, comme les normes du GNUE et celles de l'OCDE/CAD en matière de qualité de l'évaluation.

Manuel de l'évaluation: recours à la notation

La notation est un aspect important de la méthode d'évaluation en vigueur au FIDA; elle détermine directement le contenu et l'orientation de produits d'évaluation spécifiques, la nature de la collaboration entre les évaluateurs et les responsables des travaux qui sont évalués, ainsi que les attentes les plus fondamentales des principaux destinataires des rapports quant à ce que l'évaluation est destinée à accomplir. C'est la raison pour laquelle les problèmes détectés par le panel sont traités séparément ici.

La méthode de notation du FIDA a été mise sur pied en 2003, et elle est bien documentée dans le Manuel de l'évaluation. Les notes occupent une place centrale dans l'approche de l'évaluation en vigueur à IOE et figurent dans tous ses produits d'évaluation. Elles font depuis longtemps partie intégrante de l'évaluation parce qu'on considérait qu'elles permettaient de mesurer clairement la performance des projets afin d'en rendre compte. De plus, le processus consistant à asseoir les notes sur des critères et sous-critères prédéfinis était vu comme un gage d'homogénéité des notes attribuées par des évaluateurs différents (et de concordance entre évaluation indépendante et autoévaluation). Enfin, les notes présentent l'avantage important de pouvoir être agrégées pour mesurer la performance du portefeuille, et désagrégées par facteurs – critères, pays, régions, secteurs, etc.

Il se dessine cependant, au sein de la communauté de l'évaluation, une opinion selon laquelle l'usage de la notation peut avoir des inconvénients et doit être abordé avec prudence. Des questions importantes se posent: quelle est la validité des notes? Quel poids faut-il leur accorder? Le jugement subjectif est-il inévitable? Et est-ce qu'elles favorisent ou empêchent la réalisation de l'objet de l'évaluation? L'EEP n'a pas vocation à étudier la validité des notes; toutefois, tandis que l'objectif recherché par l'évaluation s'oriente vers l'apprentissage, l'expérience montre que le recours à la notation, dans son acception traditionnelle, mérite d'être réexaminé.

Principales conclusions – recours à la notation

L'approche de la notation en vigueur à IOE est, pour l'essentiel, conforme à la pratique internationale ainsi qu'aux normes en la matière.

De nombreuses personnes interrogées ont fait remarquer que la méthode de notation fournit une structure utile pour l'évaluation de la performance.

D'autres personnes, toutefois, en particulier au sein de la direction mais aussi d'IOE, remettent en question la validité de la notation des projets et des ESPP ainsi que de la note globale qui en est tirée, mais aussi leur utilité.

L'utilisation et l'importance de la notation au FIDA reposent sur un ensemble de processus internes lourds et consommateurs de ressources, tant au sein d'IOE qu'entre IOE et la direction. Ainsi, l'attribution d'une note a tendance à devenir le but premier de l'évaluation; il est clair que l'importance accordée aux notes ne favorise pas l'apprentissage.

Les notes sont largement perçues comme une cause majeure de friction entre IOE et la direction, dominant souvent le dialogue au détriment d'autres questions qui pourraient être plus constructives et utiles. Le fait que la qualité des données pose régulièrement des problèmes est largement reconnu. Il en va de même pour le fait que, dans de nombreux cas, le poids explicite ou implicite accordé aux critères reflète un jugement professionnel. Des différences surviennent inévitablement entre les notes qui résultent d'une étude sur dossier et celles qui sont issues du terrain.

Les systèmes de notation peinent à prendre en considération les résultats inattendus, qu'ils soient positifs ou négatifs, alors que ceux-ci sont essentiels pour une évaluation efficace.

Manuel de l'évaluation: formulation de recommandations

Les recommandations sont normalement, aux côtés des notes, l'aspect le plus visible d'une évaluation. Elles expriment ce que les évaluateurs considèrent comme les exigences essentielles à satisfaire pour résoudre un problème recensé; elles offrent une base claire sur laquelle construire un dialogue et des plans d'action et, si nécessaire, collecter des ressources; elles constituent une interface institutionnelle unique entre IOE, la direction et le Conseil. Au FIDA comme ailleurs, les recommandations peuvent être source de frictions. Cependant, l'expérience confirme aussi que, dans un contexte de processus favorables et de confiance mutuelle, ce n'est pas nécessairement le cas, et qu'elles peuvent même être un excellent moyen de parvenir à un accord et de formuler un futur plan d'action efficace.

Principales conclusions – recours aux recommandations

Le panel n'a pas évalué la qualité des recommandations de l'évaluation (il existe des listes de contrôle à cette fin), mais c'est une tâche qui devrait être effectuée périodiquement.

D'aucuns estiment que les recommandations d'IOE sont désormais formulées de manière plus collaborative, ce qui est reconnu et bienvenu. Une pratique courante, dans d'autres institutions, consiste à ce que la direction ait l'opportunité d'examiner les recommandations avant l'établissement de leur version finale, voire de les élaborer conjointement. C'est là une pratique toujours considérée comme mutuellement bénéfique, qui a tendance à renforcer la compréhension mutuelle des questions qui sont au fondement des recommandations ainsi que l'appropriation par ceux qui les mettront en pratique.

Le FIDA dispose de systèmes pour suivre les mesures adoptées en réponse aux recommandations, ce qui est une bonne pratique de l'ECG. Comme c'est courant ailleurs, le PRISMA, qui rend compte des suites données aux recommandations d'IOE, est axé sur l'obligation de rendre compte plutôt que sur l'apprentissage. La question posée est "les mesures convenues ont-elles été prises pour résoudre le problème?" et non "le problème a-t-il été résolu et, le cas échéant, comment?". La première question vise à rendre compte tandis que la seconde permet l'apprentissage. Il pourrait être utile d'examiner la nature du PRISMA en gardant cette différence à l'esprit.

Un problème courant, dans d'autres organisations, est que la question des ressources nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations n'est que rarement abordée directement. Les questions liées aux ressources devraient faire partie intégrante des plans d'action destinés à donner suite aux recommandations. Une approche plus collaborative de la formulation des recommandations devrait contribuer à résoudre ce problème.

Recommandation 7

Il convient de rédiger un nouveau Manuel de l'évaluation qui devrait traiter des questions et des processus en rapport avec l'évaluation à l'échelle de l'institution (et non spécifiquement pour IOE), refléter les changements apportés à la politique, aux produits et aux méthodes d'évaluation ainsi que les initiatives de la direction en matière de résultats et de performance, et couvrir certaines questions d'évaluation, comme l'égalité des sexes et les droits. Clarté et simplicité devraient en être les principes directeurs. IOE devrait conduire ce processus en dialogue et concertation avec la direction. À l'avenir, il pourrait être envisagé que le Manuel ne soit plus constitué par un seul gros document mais par une série de notes d'orientation thématiques, qui sont beaucoup plus faciles à mettre à jour.

Questions budgétaires

Le FIDA et son Conseil d'administration consacrent des ressources substantielles – personnel et budget – à l'évaluation indépendante et à l'autoévaluation. Dans le cadre du processus budgétaire en place, le budget d'IOE est élaboré et examiné séparément de celui de l'institution, ce qui constitue un élément critique des bonnes pratiques de l'ECG aux fins de l'indépendance fonctionnelle des départements d'évaluation. Il n'y a aucune raison de penser que ce processus soit menacé.

Le budget d'IOE est très détaillé: il précise pratiquement tous les travaux spécifiques envisagés et prévoit un budget pour chacun des produits. Il est beaucoup plus détaillé que le budget administratif de l'ensemble de l'institution, également approuvé en parallèle par le Conseil, mais la justification ou le but de ce degré de détail ne sont pas clairs.

La comparaison interinstitutionnelle des budgets de l'évaluation indépendante doit être faite avec prudence compte tenu des questions de comparabilité et de dates. On peut cependant affirmer que les 3,7% du budget administratif général du FIDA qui sont destinés à IOE se situent à un niveau sensiblement supérieur aux données comparables, qui sont plutôt dans une fourchette de 1 à 2%. Un important facteur explicatif est le fait qu'IOE constitue un département d'évaluation en bonne et due forme dans une organisation comparativement petite.

Le panel estime que le budget d'IOE est parfaitement adéquat non seulement pour honorer ses responsabilités de base en matière d'évaluation au FIDA, mais aussi pour appuyer l'approche plus stratégique décrite ici. Le panel a cependant répertorié de nombreux domaines dans lesquels il estime que les ressources pourraient être mieux utilisées, et où des réformes, sur le plan des processus et de la palette de produits, dégageraient des économies substantielles.

Conclusions

Le budget d'IOE présente un degré inhabituel de détail, de précision et d'orientations. Le panel n'a pas connaissance d'un budget aussi détaillé parmi les institutions homologues. De plus, le budget d'IOE est beaucoup plus détaillé et prescriptif que le budget de l'ensemble de l'institution. Il est difficile de déterminer pourquoi c'est le cas ou à quels besoins ce degré de détail est supposé répondre.

Par ailleurs, le budget n'a guère changé, dans sa structure ou son contenu, au fil des années. Le Conseil accorde une grande attention à des changements mineurs, ce qui crée une forte incitation en faveur de la continuité d'année en année et dissuade IOE d'apporter des changements substantiels à l'allocation des ressources, que ce soit à des fins d'adaptation ou d'anticipation.

La rigidité du budget entrave fortement toute réponse efficace et flexible de la part de la direction d'IOE face à des opportunités et des défis imprévus. Cette rigidité est considérablement accentuée par l'absence de cadre stratégique global au sein duquel des choix annuels, sur le plan du budget ou du programme de travail, pourraient être opérés et évalués.

Des coefficients précis, formulés en termes de temps de travail et de coûts, sont utilisés pour élaborer le programme de travail et le budget des différents produits, mais ils sont généralement considérés comme une sous-estimation considérable des besoins réels de ressources. L'examen complet des produits recommandé ci-dessus devrait à la fois s'appuyer sur les estimations budgétaires actuelles et futures, et y contribuer directement.

En l'absence de dispositif d'enregistrement du temps passé et de système amélioré d'allocation des coûts, il n'est pas possible de chiffrer précisément les produits et services fournis par la fonction d'évaluation au FIDA. Et les systèmes de données du FIDA ne permettent pas non plus de répondre correctement aux questions concernant la valeur ajoutée de l'évaluation.

Principales questions à aborder

- ✓ La planification et la réalisation du programme d'IOE bénéficieraient considérablement d'une simplification de son instrument budgétaire et de son processus de planification. L'établissement du budget devrait répondre davantage aux priorités stratégiques, et la direction d'IOE devrait bénéficier d'une plus grande souplesse opérationnelle dans la réalisation du programme de travail et l'exécution du budget.
- ✓ Pour que le budget soit mieux planifié et exécuté, les estimations et le suivi des coûts doivent être plus précis, en particulier le temps passé par le personnel sur chaque produit.

Recommandation 8

Le budget d'IOE devrait être fortement simplifié et harmonisé, dans sa structure globale, avec le budget administratif général du FIDA. Le degré élevé de rigidité et l'excès de précision qui caractérisent actuellement ce budget devraient être allégés de façon à permettre une gestion des ressources plus souple et efficace par IOE.

Annexe 1: Note sur l'évaluation du FIDA réalisée en avril 2019 par le MOPAN

Créé en 2002, le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) est un réseau de pays donateurs animés du même esprit qui vise à suivre la performance des organisations multilatérales de développement au niveau des pays. Dans le cadre de son cycle 2017-2018, le MOPAN a mené une évaluation indépendante de l'efficacité organisationnelle du FIDA, y compris sa gestion stratégique, sa gestion opérationnelle, sa gestion des relations, sa gestion des savoirs et son efficacité en matière de développement. L'évaluation n'était donc que l'un des nombreux éléments d'une étude beaucoup plus large. L'examen du MOPAN construit en grande partie son évaluation de la performance sur les évaluations produites par l'organisation évaluée.

Ce nouveau rapport du MOPAN sur le FIDA présente des conclusions globalement positives sur les aspects clés de la fonction d'évaluation au FIDA, mais il signale la nécessité de renforcer, dans la conception des programmes, l'exploitation des enseignements tirés de la mesure et de l'évaluation des résultats. L'EEP recense en grande partie les mêmes aspects positifs, mais fournit en outre une analyse complémentaire approfondie et de nombreux commentaires qui étaient les recommandations d'amélioration.

Ainsi, au niveau global, les deux rapports peuvent paraître difficiles à concilier. La raison en est qu'ils répondent à des objectifs différents et font par conséquent appel à des structures et des outils très différents. Ils proposent chacun des observations fondées sur des faits, mais reposant sur des questions et analyses très différentes. Ils sont cohérents, mais, dans le même temps, ils ne sont pas comparables sur des aspects clés. Il est important que les destinataires principaux de ces deux rapports – en particulier le Conseil d'administration et la direction – comprennent les différences clés entre eux et l'origine de ces différences.

- L'évaluation du MOPAN couvre l'ensemble de l'institution, alors que l'EEP est une évaluation approfondie de la seule fonction d'évaluation.
- Le MOPAN a évalué à un instant t si le FIDA répondait à une série de normes; ces éléments ont essentiellement été évalués de façon binaire (sont-ils présents, oui ou non?) et non en fonction de leur qualité, de leur valeur ajoutée ou de l'adéquation à leur finalité.
- Le MOPAN évalue un statut en regard de ses normes, en utilisant son propre jeu de questions. L'EEP se réfère aux normes établies de l'ECG et du GNUE. Les questions de l'EEP ont été élaborées spécialement pour cette évaluation, et examinées et approuvées par le Comité de l'évaluation et le Conseil d'administration du FIDA.
- La première préoccupation du MOPAN n'est pas de fournir des données d'évaluation en vue d'améliorer la performance (de la fonction d'évaluation, en l'occurrence) ou d'accroître la valeur.
- L'EEP porte un intérêt crucial: à la qualité d'un élément donné (la politique d'évaluation, par exemple); à sa valeur ajoutée et aux moyens de l'améliorer; au potentiel d'amélioration de l'efficacité; à l'adéquation à la finalité; et, surtout, à l'adéquation à l'avenir (un point important en raison de l'évolution rapide du contexte interne et externe).
- Bien que le MOPAN et l'EEP se réfèrent à des normes différentes, ils sont d'accord pour dire que, dans plusieurs domaines, la fonction d'évaluation au FIDA s'y conforme.

- L'évaluation du MOPAN est fondée sur des données allant jusqu'à la mi-2018. De nombreux changements qui sont intervenus depuis lors, notamment du côté de la direction, ne sont donc pas couverts.
- Le MOPAN fait appel à un système de notation avec tous les problèmes que cela entraîne, y compris une tendance à ne pas tenir compte des données qualitatives.