

Cote du document: EC 2020/111/W.P.4/Add.2
Point de l'ordre du jour: 5
Date: 19 octobre 2020
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Observations des conseillers principaux indépendants sur la version provisoire de la Politique révisée de l'évaluation au FIDA

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

Responsables:

Questions techniques:

Fabrizio Felloni
Responsable par intérim
Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
téléphone: +39 06 5459 2361
courriel: f.felloni@ifad.org

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

Sara Savastano
Directrice
Division recherche et évaluation de l'impact
téléphone: +39 06 5459 2155
courriel: s.savastano@ifad.org

Thomas Eriksson
Directeur
Division des politiques et des résultats opérationnels
téléphone: +39 06 5459 2425
courriel: t.eriksson@ifad.org

Transmission des documents:

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

Comité de l'évaluation — Cent onzième session
Rome, 22 octobre 2020

Pour: **Examen**

Observations des conseillers principaux indépendants sur la version provisoire de la Politique révisée de l'évaluation au FIDA

Observations d'Ivory Yong-Protzel, Directrice du Bureau de l'évaluation et de la surveillance de la Banque interaméricaine de développement

A. Mission

1. Rappelons qu'une équipe spéciale composée d'équipes de la direction et du Bureau indépendant de l'évaluation (IOE) a été constituée en novembre 2019; cette équipe, épaulée par des consultants chevronnés extérieurs au FIDA, a été chargée de réviser la Politique de l'évaluation au FIDA. Une première version de la Politique révisée a été communiquée à la direction du FIDA et à IOE puis, compte tenu des observations reçues, une nouvelle version a été transmise à des conseillers extérieurs au fait des politiques d'évaluation, afin de solliciter leurs observations. Ce rapport succinct présente un certain nombre d'observations portant sur la Politique révisée de l'évaluation au FIDA.

B. Rappel

2. Cette mise à jour de la Politique de l'évaluation au FIDA fait suite à la recommandation formulée à l'issue du deuxième examen externe indépendant par les pairs de la fonction d'évaluation du FIDA, mené en 2019 par le Groupe de coopération pour l'évaluation.
3. Le paragraphe 2 de la Politique révisée de l'évaluation présente les insuffisances de la politique existante détectées lors de l'examen externe par les pairs, tandis que le paragraphe 3 expose l'objet de la révision.

C. Observations

4. Faisant également suite à la recommandation formulée à l'issue d'un examen externe de la fonction d'évaluation réalisé par un groupe d'experts indépendant, le Groupe de la Banque interaméricaine de développement a élaboré et approuvé en 2019 une nouvelle politique de l'évaluation ([lien](#)). Durant ces travaux, nous avons été amenés à examiner la politique actuelle du FIDA et, bien que nous n'ayons pas bénéficié d'entretiens avec le FIDA, nous sommes parvenus à des conclusions analogues à celles du groupe d'experts chargé de l'examen externe.
5. Par ailleurs, nous avons cerné deux tendances qui se dégagent nettement des politiques de l'évaluation récemment adoptées. La première est que ces politiques sont généralement plus concises: axées sur les principales caractéristiques de la fonction d'évaluation, elles sont moins descriptives et moins détaillées en ce qui concerne les produits, les méthodes et les procédures – qui font souvent l'objet de directives distinctes. Ainsi, non seulement ces politiques sont plus condensées, mais elles résistent également mieux à l'épreuve du temps. Le second constat est que les politiques récemment adoptées concernent généralement l'institution dans son ensemble, au lieu d'être axées exclusivement sur le département central d'évaluation. Cette évolution fait écho au fait que l'évaluation est de moins en moins considérée comme relevant de la responsabilité exclusive des évaluateurs, et de plus en plus, avec des rôles différents, de la responsabilité de l'institution dans son ensemble.
6. À cet égard, nous apprécions le travail accompli par le FIDA pour actualiser sa politique de l'évaluation et la rendre plus conforme aux bonnes pratiques actuelles.
7. Mes observations, qui sont récapitulées ci-après, se répartissent entre trois grands domaines. En complément, je transmets un exemplaire annoté, où le lecteur trouvera des remarques détaillées; la plupart relèvent de l'un de ces trois grands thèmes, mais elles concernent différents passages du document.

- i. Un document d'orientation plus ciblé
 - a. La Politique révisée de l'évaluation est davantage ciblée, et la plupart des détails donnés dans la précédente version concernant les produits et la conduite de l'évaluation ont été opportunément supprimés. Je pense que ces aspects feront l'objet de directives précises qui seront élaborées ou mises à jour, et dont les actualisations ultérieures ne nécessiteront pas de remanier la politique.
 - b. Cette politique, qui porte sur l'ensemble du dispositif d'évaluation du FIDA, et non exclusivement sur le service d'évaluation indépendante, tente de déterminer les rôles et les responsabilités de chacun des acteurs.
 - c. En outre, elle décrit l'objet du dispositif d'évaluation et son public.
 - d. Enfin, elle définit des principes plus clairs et plus judicieux que la politique précédente, dans laquelle les principes se confondaient parfois avec les objectifs de l'évaluation.
 - e. En ce qui concerne ces aspects, la Politique révisée de l'évaluation aborde les questions clés cernées à l'occasion de l'examen externe par les pairs. Il est également très utile que la Politique révisée de l'évaluation comprenne une théorie du changement de la fonction d'évaluation.
- ii. Un manque de clarté dans la définition des rôles et des responsabilités
 - a. Peut-être parce que c'est la première fois que le FIDA tente d'établir une politique de l'évaluation à l'échelle de l'institution, cette Politique révisée de l'évaluation n'établit pas une distinction suffisamment claire entre le rôle de l'autoévaluation et celui de l'évaluation indépendante, dont les fonctions apparaissent de ce fait presque parallèles, au point que le lecteur se demande pourquoi, dans ce cas, le FIDA aurait besoin de deux unités d'évaluation différentes. En réalité, chacune d'entre elles présente des avantages comparatifs et une valeur ajoutée pour l'institution qui lui sont propres, et chacune doit se concentrer sur ce qu'elle est le mieux placée pour accomplir, sans mélanger les fonctions. Elles doivent être complémentaires et non concurrentes, afin de servir au mieux l'institution.
 - b. En outre, il conviendrait d'affirmer plus nettement que l'évaluation indépendante assure la qualité et l'intégrité du système d'évaluation, puisqu'il lui appartient d'instaurer et de faire connaître les bonnes pratiques. Les rôles respectifs d'autoévaluation d'un côté et de validation des résultats qui en sont issus de l'autre, et d'application des recommandations pour l'une et de suivi de cette application pour l'autre, devraient être plus clairement exposés.
 - c. En outre, plusieurs paragraphes mentionnent le partenariat, la collaboration, la coopération ou la coordination entre autoévaluation et évaluation indépendante, même dans des cas où cela ne semble pas se justifier, ce qui pourrait rendre le travail de chaque unité moins efficace et moins efficient, au point de compromettre l'indépendance d'IOE. En particulier, la formulation du principe de "partenariats et collaboration" soulève de nombreuses questions.
 - d. De manière plus générale, plusieurs passages donnent l'impression qu'IOE n'est pas indépendant (comme le voudraient les bonnes pratiques). De surcroît, la description de l'indépendance ne mentionne pas une dimension importante clairement énoncée dans les normes de bonnes pratiques établies par le Groupe de coopération pour l'évaluation: la "protection contre les ingérences extérieures", qui comprend par exemple la capacité du bureau de l'évaluation d'arrêter les priorités et les modalités de conception et de définir les produits, ainsi que de décider de la conception, de la conduite et du contenu des évaluations, de porter des jugements et de rendre ses évaluations publiques.

- e. Il convient de noter que l'indépendance ne constitue pas une fin en soi, mais le moyen d'être en mesure de produire des évaluations crédibles et objectives; c'est pourquoi il faut que ce principe soit respecté pour que l'ensemble du dispositif d'évaluation fonctionne correctement.
 - f. Enfin, la Politique révisée de l'évaluation ne décrit pas assez clairement le rôle du Conseil d'administration, en particulier à l'égard du département indépendant de l'évaluation. IOE est censé rendre compte au Conseil d'administration par l'intermédiaire du Comité de l'évaluation, ce qui suppose, par exemple, que le Conseil d'administration soit le principal interlocuteur pour discuter de l'élaboration du plan de travail et du budget. Le Conseil d'administration est aussi le principal public de l'évaluation indépendante et le principal destinataire de ses productions. D'une manière générale, le rôle du Conseil d'administration est principalement décrit sous l'angle des responsabilités de surveillance qu'il doit exercer à l'égard d'IOE, mais pas à titre d'"utilisateur" des travaux d'IOE (voir également le point suivant).
- iii. Des priorités ambiguës
- a. Une grande importance est accordée à l'apprentissage, à la gestion des résultats et à la prise de décisions fondées sur des données factuelles, ce qui est très positif du point de vue de la gestion (par exemple, *"Cette fonction joue un rôle central dans l'amélioration des stratégies et des opérations du Fonds tout au long de leur cycle, en apportant en temps voulu les éléments probants nécessaires aux décideurs. Partant, une politique de l'évaluation robuste est essentielle pour améliorer l'efficacité du Fonds en matière de développement et sur le plan organisationnel."* – paragraphe 11). La mise en avant de cet aspect (et la distinction floue entre autoévaluation et évaluation indépendante) incite à penser que l'évaluation a pour principale fonction de contribuer à la gestion de l'institution, pour les besoins de son fonctionnement quotidien. Du même coup, elle atténue l'importance de l'une des fonctions essentielles de l'évaluation, qui est d'aider le Conseil d'administration (et d'autres parties prenantes) à faire en sorte que la direction soit tenue responsable de ses activités et résultats. L'évaluation indépendante est particulièrement bien placée pour fournir des contributions au Conseil d'administration afin de l'aider à s'acquitter de sa responsabilité de contrôle à l'égard de la direction. L'apprentissage est important, mais mettre si peu en avant la responsabilisation ne peut que desservir l'institution.
8. Deuxièmement, selon la définition retenue pour l'expression "fondé sur des données factuelles", l'accent mis sur les données factuelles à l'appui de la prise de décisions peut également conduire à négliger une autre dimension des travaux d'évaluation: l'évaluation analytique.
9. Enfin, l'accent est également mis sur l'efficacité (16 occurrences: *efficacité en matière de développement, efficacité organisationnelle, rapport coût-efficacité*), tout en accordant peu d'importance à la pertinence des politiques, des stratégies, des programmes, des projets (3 occurrences, dont l'une fait référence à *l'importance stratégique de l'évaluation*). Certes, l'efficacité est importante, et elle permet de déterminer dans quelle mesure les objectifs sont atteints. Cependant, mesurer l'efficacité sans analyser la pertinence revient à se demander si quelque chose a bien fonctionné (ou pas) sans commencer par chercher à savoir si cela était nécessaire ou approprié. Le risque est d'être amené à conclure que l'appui que le FIDA apporte aux programmes est "fructueux", mais concerne des domaines qui n'en avaient pas besoin. En d'autres termes, qu'il progresse avec succès dans la mauvaise direction, ce qui revient à gaspiller des ressources pourtant limitées, et à manquer des occasions. La pertinence doit rester un élément clé de la démarche d'évaluation.

Points secondaires

10. "Évaluation axée sur des éléments concrets" ne signifie pas la même chose que "évaluation basée (ou fondée) sur des éléments concrets". L'expression "évaluation axée sur des éléments concrets" fait référence à un mode d'évaluation qui ne se fonde pas sur les objectifs; autrement dit, l'évaluateur s'intéresse à ce qui a fonctionné (ou pas), quels que soient les objectifs fixés au départ (c'est-à-dire quelle que soit la théorie du changement). Je pense que ce n'est pas la manière dont l'évaluation est envisagée au FIDA.
11. La communication, la divulgation et la diffusion sont trois notions différentes qui méritent d'être mentionnées clairement, car la transparence est un élément essentiel qui complète aussi bien l'apprentissage que le respect de l'obligation de rendre compte.
12. Enfin, je conseillerais, dans la mesure du possible, d'élaguer le document final en le débarrassant de toutes les introductions, descriptions du contexte et autres explications afin d'avoir entre les mains, au bout du compte, un document autonome exposant la Politique de l'évaluation de manière épurée et concise, qui puisse être correctement communiqué et diffusé à un large public. Dans sa rédaction actuelle, il est difficile de savoir où commence la Politique de l'évaluation; c'était déjà le cas dans la précédente politique.