

23 mars 2009

RÉSUMÉ ANALYTIQUE ET RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DU CONSEIL INTÉRIMAIRE DU CIR CONCERNANT L'ÉTABLISSEMENT D'UN CADRE DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

1. Contexte

Consciente que la responsabilité de gérer l'ancien CI n'avait été clairement confiée à personne et que personne n'avait été directement chargé de superviser le processus de mise en œuvre, l'Équipe spéciale du Cadre intégré renforcé a décidé qu'il fallait élaborer une décision concernant le suivi et l'évaluation, comportant une recommandation en vue du renforcement des capacités des pays de gérer, mettre en œuvre et suivre le processus du CI.

Le suivi et la mise en œuvre devraient représenter un aspect important du CIR en tant qu'outil de gestion permettant aux bénéficiaires et aux donateurs d'évaluer si les objectifs sont atteints et, lorsque ce n'est pas le cas, de recommander des mesures correctives. Ils permettent d'apprécier, *a posteriori*, si les programmes ont réussi à supprimer les contraintes qu'ils étaient censés supprimer et, dans l'affirmative, s'il y a eu une amélioration mesurable des performances qui a entraîné une croissance économique, une réduction de la pauvreté et la création d'emplois. Étant donné qu'aucun indicateur de performances objectivement vérifiable permettant de suivre ou d'évaluer les performances n'a été prévu dans la conception du CI, il est de la plus haute importance d'en prévoir dans le CIR.

Dans ce contexte, à sa 28^{ème} réunion, tenue le 3 septembre 2008, le Conseil intérimaire a approuvé l'engagement d'un consultant indépendant, M. Murray Smith, chargé d'établir un rapport présentant des recommandations sur la façon de créer un cadre de suivi et d'évaluation pour le CIR.

2. État d'avancement du rapport sur le suivi et l'évaluation

Le consultant a remis son rapport final en février 2009, après avoir reçu les observations finales de tous les participants aux réunions ouvertes du petit groupe de PMA et de donateurs établi pour travailler avec lui.

Ce petit groupe était composé du Sénégal, du Rwanda, du Yémen, de la Zambie (jusqu'au départ de Mme Mlewa), du Royaume-Uni, du Danemark, des CE, du Canada, de l'UNOPS et du Secrétariat exécutif du CIR.

3. Résumé du rapport du consultant

Pour élaborer le cadre de suivi et d'évaluation qu'il propose, le consultant s'est beaucoup inspiré des pratiques établies en matière de suivi et d'évaluation auxquelles recourent divers partenaires de développement et qui s'appuient sur des normes et des critères fixés par l'OCDE/CAD et l'UNEG. Il s'est également inspiré d'autres partenariats mondiaux ayant des activités de développement, tels que le Fonds pour l'environnement mondial.

Pour préparer son rapport, le consultant a tenu des consultations avec des représentants des partenaires du CIR en poste à Genève ou dans les capitales, dans les pays partenaires de l'Ouganda et du Rwanda (les deux PMA qu'il a visités), et avec l'UNOPS et le Secrétariat exécutif.

Dans son introduction, le consultant indique que le but du cadre de suivi et d'évaluation est d'aider toutes les parties prenantes à assumer leur responsabilité en ce qui concerne la mise en œuvre d'un projet ou d'un programme et l'obtention de résultats. Il insiste également sur le fait que la

politique et les lignes directrices doivent être étayées par des notes d'orientation qu'il faudra mettre à jour régulièrement.

Le consultant souligne que, pour définir le rôle de chacun des partenaires dans le cadre, il faut tout d'abord comprendre la finalité, le but et les objectifs spécifiques, ainsi que les résultats essentiels du programme du CIR, qui, d'après lui, sont les suivants:

Finalité

La finalité est d'appuyer l'intégration des PMA dans le système commercial mondial afin de contribuer à la réduction de la pauvreté et au développement durable.

But

Le but du programme est de soutenir l'intégration du commerce dans les stratégies de développement et de renforcer les capacités des PMA de formuler et de mettre en œuvre les éléments des stratégies de développement nationales liés au commerce.

Objectifs spécifiques et résultats essentiels

- Aider les PMA à intégrer le commerce dans leurs plans et stratégies de développement nationaux. Le résultat essentiel escompté est que les politiques et stratégies commerciales soient intégrées dans les stratégies nationales des pays bénéficiaires.
- En réponse aux besoins recensés par les PMA, faciliter et soutenir la prestation coordonnée d'une assistance technique liée au commerce par les donateurs non seulement dans le contexte du CIR, mais aussi dans le cadre plus vaste de l'Aide pour le commerce. Le résultat essentiel escompté est que les EDIC/matrices d'action soient coordonnées et mises en œuvre conformément aux priorités des PMA.
- Développer la capacité des PMA de formuler et de mettre en œuvre des politiques et des stratégies liées au commerce.

Portée et objectifs du CIR

Les objectifs du cadre du CIR, qui valent pour l'ensemble des activités et projets financés par le Fonds d'affectation spéciale du CIR, sont les suivants:

- i) "encourager la responsabilité eu égard à la réalisation des objectifs du CIR grâce à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des activités, des processus, des produits et des performances des partenaires impliqués dans le CIR;
- ii) suivre et évaluer de manière efficace les progrès accomplis dans l'obtention de résultats grâce aux activités et à la collaboration des partenaires de développement soutenues par le CIR;
- iii) favoriser l'apprentissage, l'information en retour et le partage des connaissances sur les résultats et les enseignements tirés entre l'ensemble des partenaires du CIR, comme base de la prise de décisions concernant la gestion des projets et du programme et comme base du partage des expériences entre les PMA concernant la formulation des stratégies et des politiques de développement."¹

¹ Suivi et évaluation dans le Cadre intégré renforcé: Projet de politique et de lignes directrices, Murray Smith, 12 février 2009.

Étant entendu que le suivi et l'évaluation ne seront entrepris que lorsqu'ils seront nécessaires, que leurs cours seront en rapport avec les activités et le budget disponible, et qu'ils n'imposeront pas une charge supplémentaire aux pays bénéficiaires, le consultant recommande un cadre fondé sur une série de cadres logiques liés au niveau du programme, des pays et des projets.

Les cadres logiques donneront donc aux partenaires du CIR l'assurance que les questions fondamentales seront examinées, et les points faibles identifiés et traités de façon systématique. La participation de toutes les parties prenantes au processus augmentera les chances de faire mieux comprendre les objectifs du programme et les résultats escomptés à tous les partenaires du CIR, ainsi qu'au groupe plus vaste des parties prenantes.

Au niveau du programme

Au niveau du programme, la totalité des activités, produits et réalisations au niveau des pays et des projets seront censés être regroupés pour l'ensemble des pays bénéficiaires du CIR dans **un cadre logique au niveau du programme**. Cela viendra s'ajouter aux travaux qui doivent être entrepris aux fins du recensement des priorités et de la mobilisation des ressources. Un *projet* de cadre logique au niveau du programme est présenté dans les notes d'orientation techniques jointes. Ce cadre logique sera validé au moyen de consultations avec les parties prenantes et d'un état des lieux.

Au niveau des pays

Un **cadre logique au niveau du pays** existera pour chaque pays bénéficiaire du CIR. À ce niveau, le consultant propose un système de suivi léger mais efficace, qui ciblera clairement les résultats grâce à une liste sélective d'indicateurs spécifiques significatifs, mesurables, convenus, pertinents, réalistes et limités dans le temps définis en fonction des besoins spécifiques des pays bénéficiaires. Seront visés les résultats obtenus grâce aux activités de la Catégorie 1 comme de la Catégorie 2.

Un *projet* de cadre logique au niveau du pays est présenté dans les notes d'orientation jointes. Ce cadre logique sera validé au moyen de consultations avec les parties prenantes et d'un état des lieux.

Au niveau des projets

Il devrait exister un cadre logique simplifié pour chaque projet. Ce cadre logique sera déterminé par la nature du projet, mais sera lié au cadre logique au niveau du pays. Même s'il est probable qu'il y aura certains éléments communs en ce qui concerne les cadres logiques pour les projets de la Catégorie 1 compte tenu de la nature de l'objectif, les cadres pour les projets de la Catégorie 2 seront propres aux besoins du projet et du pays.

Un modèle de cadre pour les projets des Catégories 1 et 2 est présenté dans les notes d'orientation. Il est proposé que les travaux relatifs à l'EDIC et les travaux préalables à l'EDIC effectués dans le cadre de la Catégorie 1 n'aient pas de cadre logique, mais qu'ils suivent plutôt une approche fondée sur une liste récapitulative. Cela est également indiqué dans les notes d'orientation.

Rôles et responsabilités

L'efficacité du mécanisme de suivi et d'évaluation du CIR dépendra de la clarté avec laquelle les rôles et les responsabilités des différents partenaires auront été définis. Le tableau ci-après résume les rôles et les responsabilités proposés dans le cadre de suivi et d'évaluation du CIR.

PARTENAIRE	RÔLES ET RESPONSABILITÉS ESSENTIELS
Comité directeur	<ul style="list-style-type: none"> • Suivre pour le compte des parties prenantes les performances globales du CIR au niveau du programme et les performances du Conseil, du SE, du GFAS et des partenaires du CIR ainsi que la progression vers les résultats
Conseil du CIR	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter et réviser la politique de suivi et d'évaluation pour les partenaires du CIR • Superviser le cadre de suivi et d'évaluation • Établir les mandats pour les études et évaluations externes
Secrétariat exécutif (SE)	<ul style="list-style-type: none"> • Coordonner l'établissement de rapports au Conseil du CIR par tous les partenaires • Établir le niveau de référence au niveau du pays en consultation avec le GFAS et les ANMO • Convenir d'un cadre de suivi et d'évaluation au niveau du pays en consultation avec les UNMO et le GFAS • Coordonner l'évaluation des projets et appuyer les évaluations externes au niveau du programme (avec le soutien du GFAS si nécessaire) • Rendre compte des résultats au niveau du programme et au niveau du pays tous les semestres au Conseil et tous les ans au Comité directeur
Gestionnaire du Fonds d'affectation spéciale (GFAS)	<ul style="list-style-type: none"> • Établir les rapports financiers trimestriels et les présenter au Conseil par l'intermédiaire du SE • Suivre la mise en œuvre des projets, l'emploi des ressources et les activités, produits et réalisations pour tous les projets et en rendre compte tous les semestres au SE • Convenir d'un cadre de suivi et d'évaluation au niveau du projet en consultation avec le SE • Suivre et analyser régulièrement le portefeuille de projets en collaboration avec le SE pour les aspects techniques/commerciaux • Remettre les rapports d'achèvement des projets au Conseil par l'intermédiaire du SE
PC/Unités nationales de mise en œuvre (UNMO)	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer les cadres logiques au niveau des pays avec le SE/GFAS • Remettre des rapports annuels au SE/GFAS sur: <ul style="list-style-type: none"> ○ les progrès accomplis par rapport au cadre logique au niveau du pays ○ les projets de la Catégorie 1 dont il sont les OMO (remis aussi au GFAS) ○ les projets de la Catégorie 2 dont ils sont les OMO (remis aussi au GFAS) • Remettre un rapport succinct tous les 12 mois, en commençant six mois après la mise en œuvre des activités au titre du CIR dans le pays. Ce rapport intermédiaire doit être établi conjointement par le PC/l'UNMO et le FD afin de mettre en lumière les problèmes susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs lors de la période couverte par le rapport suivant.

PARTENAIRE	RÔLES ET RESPONSABILITÉS ESSENTIELS
Facilitateurs des donateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Rendre compte chaque année au SE de la coordination de l'ALC et de l'Aide pour le commerce au niveau national et des plans des donateurs destinés à répondre aux priorités inscrites dans la matrice d'action • Conjointement avec le PC/l'UNMO, six mois après leur rapport annuel, rendre compte de tout problème susceptible de se poser dans la mise en œuvre du programme au niveau national (voir ci-dessus)
Organismes de mise en œuvre (OMO)	<ul style="list-style-type: none"> • Responsables du suivi interne des projets et de la présentation de rapports de suivi semestriels au GFAS sur les projets des Catégories 1 et 2 dont ils sont les OMO • Présenter les rapports d'achèvement des projets au GFAS

Le tableau ci-après récapitule les principales obligations formelles des partenaires du CIR en matière de rapports:

Partenaire du CIR chargé de présenter le rapport	Résumé du contenu du rapport	Fréquence	Destinataire
Secrétariat exécutif	Rapport sur les progrès accomplis par rapport aux cadres logiques au niveau du pays et du programme	Annuelle	Conseil du CIR Comité directeur du CIR
Secrétariat exécutif	Rapport sur les progrès accomplis par rapport aux cadres logiques au niveau du programme et du pays	Semestrielle	Conseil du CIR
GFAS	Rapport sur les engagements financiers, l'utilisation des ressources et les activités mises en œuvre	Trimestrielle	SE (qui transmet au Conseil)
GFAS	Rapport sur les intrants, les activités, les produits et les réalisations pour tous les projets	Semestrielle (pour inclusion dans le rapport semestriel du SE)	SE
UNMO	Rapports sur les progrès réalisés par rapport au cadre logique au niveau du pays et sur tous projets des Catégories 1 et 2 dont elle est l'OMO	Semestrielle (le rapport de milieu d'année doit être succinct et refléter les questions susceptibles de nécessiter une attention immédiate si elles se posent. Il doit être établi conjointement avec le FD)	SE (avec copie au GFAS, qui supervise les activités de projet)

Partenaire du CIR chargé de présenter le rapport	Résumé du contenu du rapport	Fréquence	Destinataire
Facilitateur des donateurs	Rapport sur la coordination de l'Aide pour le commerce au niveau national et la réponse des donateurs aux priorités indiquées dans la matrice d'action	Annuelle	SE
Organismes de mise en œuvre	Rapport sur la mise en œuvre des projets en termes de fonds utilisés, d'activités mises en œuvre, de produits livrés et de réalisations dans les Catégories 1 et 2 dont ils sont les OMO	Semestrielle	GFAS

Niveau de référence, suivi et évaluation externes

Niveau de référence

Un niveau de référence sera établi pour le CIR en tant que programme et pour chaque pays et chaque projet. Le choix d'indicateurs appropriés et la qualité des données de référence sont essentiels pour le cadre de suivi et d'évaluation global. Dans toute la mesure du possible, la fixation des niveaux de référence aux niveaux du programme, des pays et des projets sera effectuée au plan interne, à l'initiative du SE. Lorsqu'un soutien additionnel est nécessaire, il est recommandé que le SE ouvre une ligne budgétaire aux fins de l'engagement d'un consultant pour les travaux de suivi et d'évaluation, que la Directrice exécutive utilisera à sa guise.

Suivi externe du programme

Il est proposé qu'un processus de suivi externe simplifié du programme soit mené chaque année. Cela permettrait essentiellement de donner l'assurance que les structures de gestion et de gouvernance du CIR au niveau du programme, des pays et des projets fonctionnent bien.

Évaluations

Le processus d'évaluation comprendra deux éléments. L'un sera composé des évaluations externes réalisées à mi-parcours et à la fin du programme. Le second sera composé des évaluations réalisées à mi-parcours et à la fin des projets pour tous les projets d'un montant supérieur à 2 millions de dollars, et d'une évaluation finale pour un échantillon de projets d'un montant inférieur. Des notes techniques relatives aux mandats pour les évaluations externes à mi-parcours et finales au niveau du programme, des pays et des projets figurent dans les notes d'orientation.

Budget proposé

Pour pouvoir mettre en œuvre efficacement ce cadre, un fonctionnaire supplémentaire est nécessaire. Les ressources humaines dont disposent actuellement le SE et l'UNOPS ne sont pas suffisantes pour rendre pleinement opérationnel le système de suivi et d'évaluation. Il est proposé de recruter un fonctionnaire à plein temps supplémentaire, au moins temporairement, jusqu'à ce que des lignes directrices et un programme de formation soient établis et que le cadre de suivi et d'évaluation soit mis en place (après, le recours à un consultant à intervalles réguliers pourra suffire). Pour établir

le budget, on a pris en compte les coûts afférents au recrutement d'un fonctionnaire de l'OMC de la classe 8.

Le spécialiste du suivi et de l'évaluation sera chargé des grandes tâches indiquées ci-après à titre indicatif²:

- établir des lignes directrices visant à rendre le cadre de suivi et d'évaluation pleinement opérationnel
- mettre sur pied un programme de formation et de renforcement des capacités à l'intention des partenaires du CIR en vue d'assurer la mise en œuvre effective du cadre de suivi et d'évaluation
- aider l'ensemble des partenaires à définir un niveau de référence et à établir un cadre logique, si nécessaire
- assumer/superviser la création d'un système de base de données pour le suivi/la collecte de données permettant de recenser et de suivre les progrès accomplis dans le cadre du programme, en rassemblant des renseignements au niveau des projets, des pays et du programme. À cette fin, les systèmes existants dans le cadre du SE/GFAS pourront servir de point de départ.
- analyser et interpréter les données à inclure dans les rapports destinés au Conseil
- gérer les connaissances en relation avec le CIR et en tirer les enseignements qui s'imposent.

Il a été déterminé qu'un soutien supplémentaire pourrait être nécessaire pour établir le niveau de référence et mettre en place certaines structures initiales requises pour rendre opérationnel le cadre de suivi et d'évaluation du CIR. La ligne budgétaire maximale pour ce travail a été estimée à 100 000 dollars EU tout au plus, que les Directeurs exécutifs utiliseraient librement.

D'après les estimations, le suivi externe du programme susmentionné représente 30 jours de travail pour un consultant et peut nécessiter des enquêtes par voie électronique et téléphonique. Les coûts seront limités et sont estimés à 40 000 dollars.

Les évaluations externes proposées seront des entreprises d'envergure incluant des études de terrain dans plusieurs pays et un dialogue approfondi avec les partenaires de développement. La fourchette des budgets potentiels pour ces évaluations est large. Généralement, pour une évaluation de cette ampleur, le budget avoisine les 500 000 dollars EU; dans le haut de la fourchette du budget, le coût de l'évaluation à mi-parcours a été estimé à 600 000 dollars EU et celui de l'évaluation finale à 400 000 dollars EU.

Le tableau ci-après récapitule les budgets indicatifs (il convient de noter que les grands projets devront inclure dans leur budget des évaluations externes, dont les coûts ne sont pas pris en compte ici).

Activité	Budget total	Budget pour la première année
Poste à plein temps pour le suivi et l'évaluation à titre d'appui au SE/GFAS	155 000 \$ par an 775 000 \$ au total	155 000 \$

² Une description de poste détaillée sera établie.

Activité	Budget total	Budget pour la première année
Soutien additionnel d'un consultant aux fins de l'établissement du niveau de référence	100 000 \$	100 000 \$
Suivi annuel du programme	40 000 \$ par an 200 000 \$ au total	40 000 \$
Évaluation à mi-parcours	600 000 \$	0
Évaluation finale	400 000 \$	0
Total	2 075 000 \$	295 000 \$

Ainsi, les coûts du suivi et de l'évaluation sont inférieurs à 1 pour cent du budget potentiel du CIR. Les facteurs de coût les plus importants sont l'échelle et la portée des évaluations à mi-parcours et finale.

Conclusion

Le CIR est un partenariat mondial complexe et ambitieux. Les fonds relativement modestes investis par pays sont censés avoir un rôle de catalyseur de l'intégration du commerce dans les stratégies de développement durables. Les versions antérieures du Cadre intégré étaient centrées sur les intrants et les activités, et ne comportaient pas de suivi ni d'évaluation des résultats. Il est important, voire indispensable, que le suivi et l'évaluation du CIR soient axés sur les résultats. La difficulté, pour le partenariat que constitue le CIR, est de faire en sorte que des ressources suffisantes soient allouées et qu'un cadre de suivi et d'évaluation clair soit établi pour permettre au Secrétariat exécutif, au Gestionnaire du Fonds d'affectation spéciale et aux partenaires du CIR, séparément et conjointement, non seulement de suivre, mais aussi de gérer les résultats.

RECOMMANDATIONS ADRESSÉES AU CONSEIL PAR LE PETIT GROUPE OUVERT CONCERNANT LE SUIVI ET L'ÉVALUATION

Le Groupe de travail du suivi et de l'évaluation:

- i) invite le Conseil à approuver la distribution du présent résumé analytique, du budget proposé pour le suivi et l'évaluation, et du rapport du consultant à un groupe plus vaste de parties prenantes, y compris les administrations centrales**
- ii) recommande que les observations concernant le résumé analytique, le rapport et le budget proposé soient présentées dans un délai d'un mois à compter du 1^{er} avril 2009**
- iii) invite le Conseil à approuver le budget proposé pour la mise en œuvre du suivi et de l'évaluation à sa prochaine réunion**
- iv) invite le Conseil à charger le SE de clore la présente phase de travail sur le suivi et l'évaluation d'ici au 1^{er} mai 2009 et de faire avancer les travaux relatifs à la mise en œuvre du cadre de suivi et d'évaluation**
- v) sur la base des besoins qui seront définis, le Conseil approuve un budget additionnel pour répondre aux besoins en matière de renforcement des capacités de suivi et d'évaluation dans les pays.**