



**Conseil d'administration
du Programme
des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des
Nations Unies pour la
population**

Distr.
GÉNÉRALE

DP/1994/24
18 avril 1994
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Deuxième session ordinaire de 1994
10-13 mai 1994, New York
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

ÉVALUATION

Rapport de l'Administrateur

I. OBJET

1. Le présent rapport contient un résumé des activités d'évaluation menées en 1993, notamment les principales évaluations qui ont été effectuées et les travaux méthodologiques accomplis dans le cadre des nouvelles tendances, orientations et approches du programme; le plan de travail pour l'exercice biennal 1994-1995 figure en annexe.

II. PRINCIPALES ÉVALUATIONS EFFECTUÉES EN 1993

2. Intégration des résultats d'évaluation : rétroaction. En exécution de la décision 92/24 du Conseil d'administration en date de mai 1992, le Service central d'évaluation a entrepris une analyse globale et approfondie de la situation actuelle au PNUD en matière de rétro-information à partir des résultats des évaluations. Ce travail d'analyse a consisté en une étude effectuée par des consultants extérieurs, un questionnaire adressé aux bureaux extérieurs du PNUD et une analyse statistique des rapports d'évaluation incorporés à la base de données du Service central d'évaluation. Le Service central d'évaluation a procédé à une synthèse des questions générales soulevées par ces documents (voir annexe II au présent rapport) et a formulé les recommandations suivantes : a) le PNUD devrait faire de la rétro-information une stratégie systématique ou une solide culture. Les informations en retour et les enseignements tirés doivent être régulièrement intégrés en tant qu'éléments des fonctions de programme du PNUD; b) les pratiques ou systèmes d'organisation actuellement en vigueur devraient privilégier le recours à l'évaluation en tant que source vitale de renseignements pour la prise de décisions. L'absence en matière d'évaluation de tout plan systématique émanant de la direction empêche d'utiliser efficacement cet instrument. Des évaluations ne sont requises que cas par cas au niveau des grandes orientations et des politiques, et les résultats des évaluations effectuées sur le terrain sont rarement pris en considération à un niveau plus élevé dans l'Organisation; c) il faut renforcer sensiblement les politiques et stratégies du PNUD en matière d'information et de communication interne pour permettre une politique de rétro-information systématique. La décentralisation en cours au PNUD nécessite des structures de responsabilité renforcées qui peuvent être établies en procédant régulièrement à des vérifications des résultats et à une évaluation des programmes par des agents extérieurs.

3. En conclusion, l'étude formule les principales recommandations suivantes : a) la direction du PNUD doit faire entreprendre l'élaboration d'une stratégie globale de rétro-information qui mette en relief l'importance du suivi et de l'évaluation en tant qu'instruments permettant d'améliorer à la fois la gestion et la qualité des programmes et des projets du PNUD; b) pour renforcer les structures de responsabilité, une vérification des résultats de programme et une évaluation approfondie des programmes de pays devraient être effectuées une fois par cycle pour chaque pays; c) la politique de rétro-information devrait être pleinement intégrée à tous les niveaux du cycle tant pour les programmes que pour les projets. Compte tenu de la réaction initiale positive de la direction, le Service central d'évaluation a entrepris de mettre au point un document directif ainsi qu'un plan d'exécution décentralisée qui seront présentés à nouveau pour examen et adoption.

4. Monographies relatives aux systèmes de suivi et d'évaluation des gouvernements. Depuis le mois de juillet 1993, le Service central d'évaluation a réalisé sept monographies sur les systèmes nationaux de suivi et d'évaluation afin de contribuer au renforcement de ces systèmes. Trois de ces monographies (Brésil, Ouganda, Viet Nam) ont été commandées en 1992 et les quatre autres (Bhoutan, Guinée, Indonésie et Philippines) ont été commencées et achevées au cours de la période considérée dans le présent rapport. Chaque monographie décrit le système de suivi et d'évaluation existant dans le pays concerné, identifiant et analysant certains de leurs avantages et inconvénients. Parmi les aspects positifs identifiés figurent notamment le ferme engagement et l'appui des dirigeants politiques, qui contribuent à assurer l'efficacité de l'évaluation; le rôle déterminant d'une approche centralisée du suivi et de l'évaluation, et l'existence d'un système décentralisé très organisé, aux liaisons bien définies. Les points faibles concernent entre autres l'insuffisance des normes communes utilisées dans les différents ministères et départements pour mesurer l'efficacité de fonctionnement; l'insuffisance de l'engagement politique et de l'appui financier; l'existence de systèmes insuffisamment intégrés d'établissement des rapports et l'absence de réseaux d'information fiables. Un rapport sur ces questions générales sera présenté au Conseil d'administration en 1995.

5. Réseau pour un développement durable. Le Réseau pour un développement durable a été conçu comme un programme visant à appuyer, grâce à la technologie moderne de l'information, les efforts de renforcement des capacités déployés aux fins du développement durable par les pays participant au programme. Il a fallu s'assurer que les mécanismes d'échange de données fournissent en temps voulu des informations pertinentes et exactes à l'échelon approprié et de la manière la plus rentable possible. L'objet de l'opération était d'évaluer la conception, le fonctionnement, la gestion et les résultats préliminaires. En raison d'un volume insuffisant de résultats concrets, l'opération n'a pas été considérée comme une véritable évaluation, mais comme une estimation provisoire permettant de former sur le programme un jugement critique mais objectif et opérationnel. Le rapport est actuellement examiné par la direction du Réseau.

III. MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION

6. Approche-programme. En application de la résolution 1993/7 du Conseil économique et social et du paragraphe 13 de la résolution 47/199 de l'Assemblée générale en date du 22 décembre 1992, le Service central d'évaluation a élaboré un projet concernant les principes directeurs applicables au suivi et à l'évaluation dans le contexte de l'approche-programme. Ces principes directeurs mettent l'accent sur la possibilité de mesurer l'efficacité et l'impact de l'approche-programme; la responsabilité finale des gouvernements en matière de suivi et d'évaluation, et la nécessité de faire en sorte que le suivi et l'évaluation fassent partie intégrante du programme et répondent aux exigences habituelles de la prise de décisions. Alors que le système de suivi sert aux décideurs d'instrument de gestion permanent, l'évaluation est une opération distincte qui contribue à renforcer les structures de responsabilité et permet de tirer les leçons pour l'avenir. Les principes directeurs ont été présentés en septembre 1993 au Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations et sont actuellement examinés par les agents

d'exécution de l'ONU. Ils devraient entrer en vigueur d'ici au début de 1995 à l'issue d'une période d'application d'un an à titre d'essai.

7. Évaluation des programmes financés au moyen des ressources spéciales du Programme. Étant donné l'importance de ces programmes et afin d'en assurer la qualité et l'efficacité, le Service central d'évaluation a mis au point un cadre global d'évaluation des principaux éléments ci-après : a) respect des critères établis pour l'ensemble du programme et les sous-programmes applicables; b) degré de réalisation des principaux objectifs des sous-programmes; c) résultats; d) impact; et e) utilisation du système des Nations Unies et des compétences nationales. Chaque sous-programme fera l'objet d'une évaluation distincte, mais un rapport global d'évaluation sera présenté au Conseil d'administration avant le mois de juin 1995.

8. Révision des principes directeurs destinés au personnel chargé de l'évaluation. Le Service central d'évaluation a procédé à une actualisation des principes directeurs formulés à l'intention du personnel chargé de l'évaluation. Cette révision constitue une réponse aux nombreuses requêtes et propositions précédemment faites par le personnel du PNUD, les institutions, les membres du Conseil d'administration et les vérificateurs des comptes qui réclamaient davantage d'informations sur les politiques, les principes de base et les procédures du PNUD en matière d'évaluation, en particulier dans les domaines suivants : a) évaluation des projets de création d'institutions; b) explication des résultats attendus des évaluations à mi-parcours et des évaluations finales; c) formulation des recommandations et des enseignements; d) évaluation de l'impact et de la viabilité; e) formulation de jugements cohérents sur la pertinence, les résultats et le degré de réussite des projets; et f) intégration au contexte de l'évaluation des projets des six domaines de concentration définis par la décision 90/34 du Conseil d'administration.

9. Système de vérification des résultats des programmes. Le Service central d'évaluation a été chargé de mettre au point un système de vérification des résultats dans le cadre d'une action intégrée visant à mettre en place un mode de gestion décentralisée des programmes, fondé sur la notion de responsabilité, afin d'améliorer la qualité et l'efficacité des programmes. Ce système améliorerait la qualité des programmes en renforçant et clarifiant la notion de responsabilité et en adoptant une série d'indicateurs de performance établis d'un commun accord par la direction et l'organisation. La vérification des résultats des programmes présente certaines des caractéristiques d'une vérification externe, dans la mesure où il s'agit d'une estimation, effectuée par des agents extérieurs, de l'efficacité de la gestion, de l'allocation des ressources, de la probité dans les dépenses et des mécanismes de contrôle. Elle s'apparente à l'évaluation des programmes dans la mesure où elle comporte un examen des résultats des programmes et où elle constitue un processus analytique et un moyen d'inviter la direction à établir des critères de réussite réalistes et d'en suivre l'aboutissement. Il est proposé de mettre ce système en place dans huit pays pilotes au maximum, afin d'en éprouver la viabilité en tant qu'instrument d'évaluation. Cette opération sera financée par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et l'Agence suédoise de développement international.

IV. HARMONISATION DU SYSTÈME D'ÉVALUATION DU COMITÉ CONSULTATIF MIXTE DES POLITIQUES

10. Harmonisation. Un groupe de travail officieux a été établi dans le cadre du sous-groupe sur l'harmonisation du Groupe consultatif mixte des politiques, en vue d'harmoniser les procédures en matière d'évaluation. Le Service central d'évaluation a coordonné et animé le processus de manière efficace avec la participation active des services d'évaluation du Groupe consultatif mixte des politiques, et a présenté un rapport à son sous-groupe sur l'harmonisation en juin 1993. Le rapport identifiait : a) les différences dans la terminologie et les questions de fond, et b) les possibilités d'harmoniser les procédures d'évaluation. Il présentait également une liste préliminaire des principes et définitions communs. Il a été suggéré que, dans le cadre des activités prévues, le processus d'harmonisation pouvait porter sur les sujets suivants : a) politiques, notions et produits en matière de projets et de programmes; b) suivi des produits destinés aux projets et programmes; et c) mécanismes de coordination (liste commune de consultants, partage de la base de données, formation et évaluations mixtes). Un rapport de situation comprenant la version finale du rapport susmentionné sera présenté en même temps que le dossier du sous-groupe sur l'harmonisation du Groupe consultatif mixte des politiques à la session du Conseil économique et social qui aura lieu en juin 1994.

V. AUTRES ACTIVITÉS DU SERVICE CENTRAL D'ÉVALUATION

11. Évaluation des programmes de pays. Dans la perspective des prochaines évaluations de programmes de pays prévues en 1994 dans certains pays, le Service central d'évaluation a suivi de près les procédures, la documentation et les dossiers relatifs aux examens à mi-parcours des programmes de pays exécutés en 1993. D'après les essais sur le terrain auxquels les actuels principes directeurs en matière d'évaluation des programmes de pays ont été soumis dans trois pays, la version définitive de ces principes directeurs devrait pouvoir être diffusée d'ici à la fin de 1994.

12. Évaluation de projets et base de données. Outre les évaluations auxquelles le Service central d'évaluation a procédé dans les domaines politique, stratégique et thématique, nombre d'autres évaluations de projets sont menées à l'échelon des pays conformément aux politiques et procédures du PNUD régissant les projets d'un montant supérieur à 1 million de dollars. Les données les concernant sont introduites dans la base centrale de données sur l'évaluation. Des informations entièrement codées sur la conception, le personnel et la formation ainsi que des informations textuelles sur les résultats, les problèmes, les enseignements et les recommandations ont été enregistrées pour 1 070 projets au total.

13. Groupe de travail interinstitutions sur l'évaluation. La dernière réunion du Groupe s'est tenue les 26 et 27 janvier 1993 à Genève. Figuraient à son ordre du jour les questions suivantes : a) analyse du système d'évaluation de certains organismes du système des Nations Unies; b) examen des données d'expérience accumulées pendant neuf années par le Groupe; c) bases de données informatisées des rapports d'évaluation; d) suivi et évaluation des projets d'exécution nationale; e) suivi et évaluation des programmes; f) rétroaction; g) révision des principes directeurs en matière de suivi et d'évaluation.

14. Problèmes généraux. Les problèmes qui se font jour en matière de responsabilité et en ce qui concerne la qualité et l'impact des programmes ainsi que les modalités d'une décentralisation accrue, l'exécution nationale et l'approche-programme, influent directement sur la fonction d'évaluation du PNUD de la manière suivante : a) dans le contexte de la responsabilité, l'évaluation doit avoir une interaction et une relation plus directe avec la vérification des comptes; b) pour assurer et renforcer la qualité des programmes quant au fond et à l'impact sur le développement humain durable, l'évaluation devrait, d'une part, répondre à une demande suscitée par le processus de prise des décisions d'ordre stratégique et, d'autre part, l'appuyer en fournissant continuellement des informations en retour destinées à mieux affiner les stratégies en vigueur ou à élaborer des stratégies futures; c) fournir un appui général aux services opérationnels et aux bureaux extérieurs en diffusant des méthodologies et directives appropriées, en adoptant des indicateurs de réussite et autres indicateurs de performance, et en renforçant et en rationalisant les mécanismes de suivi en vue d'une gestion plus efficace des programmes. Ces initiatives permettront d'apporter aux services opérationnels un appui approprié sans usurper leurs responsabilités.

VI. AUTRES TRAVAUX D'ÉVALUATION

15. Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU). En 1993, le FENU a effectué 10 évaluations : deux sur l'irrigation à petite échelle; deux sur le développement rural intégré; deux sur la construction de routes et de ponts en zone rurale; une sur l'infrastructure sanitaire, et une sur le crédit à la petite industrie. Une étude thématique sur l'écodéveloppement participatif, examinant le niveau et l'impact de la participation communautaire, a été achevée et publiée. Dans plusieurs cas, il a été difficile de mesurer cet impact à partir des données estimatives de base reconstituées lors de l'évaluation. Les évaluations ont souvent révélé l'écart entre les niveaux prévus et réels des apports locaux et de la participation communautaire.

16. Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM). En 1993, les activités de la section d'évaluation d'UNIFEM ont été axées sur les objectifs suivants : a) lancement d'une initiative pour identifier les indicateurs de mesure d'impact, initiative dont les résultats doivent servir à mettre au point le processus d'identification d'indicateurs clefs dans d'autres domaines de programme; b) appui à l'exécution de deux évaluations approfondies comportant des éléments relatifs à la création d'institutions, évaluations dont les résultats doivent servir à définir le mandat d'une évaluation thématique des projets exécutés depuis plus de 10 ans par UNIFEM en faveur de la création d'institutions; c) amélioration de l'ensemble du processus d'évaluation des projets en vue de rationaliser le système de contrôle de qualité.

17. Bureau des Nations Unies pour la région soudano-sahélienne (BNUS). Dans le courant de l'année, deux évaluations ont été effectuées au Soudan à la fin de la première phase de boisement et de reboisement. Il a été procédé à l'examen à mi-parcours d'un projet de gestion des sols au Burkina Faso et du projet Acacia-Sénégal au Mali. Les évaluations ont souligné les résultats positifs obtenus en matière de participation des cultivateurs et l'effet de catalyse exercé sur la coordination locale et la motivation des collectivités. Une évaluation finale des projets exécutés par le Committee for American Relief Everywhere (CARE) sur

la gestion des terres semi-arides au Niger a révélé des résultats impressionnants et des objectifs largement dépassés. Deux évaluations ex-post ont également été effectuées au Mali et en Mauritanie sur les foyers de cuisine améliorés.

VII. MESURE À PRENDRE PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

18. Le Conseil d'administration peut souhaiter prendre note du rapport de l'Administrateur sur l'évaluation.

Annexe I

PLAN DE TRAVAIL DU SERVICE CENTRAL D'ÉVALUATION POUR 1994-1995

Objectifs		Résultats	Date limite
Orientations générales			
1.	<u>Aider les pays de la région dans leurs efforts visant à assurer un développement humain durable</u>		
1.1	Renforcer les capacités nationales aux fins du développement humain durable	1.1.1.1 Directives pour le contrôle et l'évaluation de l'approche programmatique et de l'exécution nationale (version définitive)	1994
1.1.1	Élaborer des instruments destinés à faciliter le suivi et l'évaluation du programme et des capacités du développement humain durable	1.1.1.2 Directives pour le contrôle et l'évaluation du renforcement des capacités	1994
		1.1.1.3 Trois expériences au niveau national Avant-projet Directives définitives	1994 1994 1995
1.1.2	Renforcer les capacités pour le suivi et l'évaluation des pays bénéficiant du programme	1.1.1.4 Directives pour le contrôle et l'évaluation des domaines d'intervention précisés dans la décision 90/34 du Conseil d'administration	1994
		1.1.2.1 Monographies relatives aux capacités de contrôle et d'évaluation dans les pays suivants : République centrafricaine Chili Costa Rica Jordanie Paraguay et quatre autres pays	1994 1994 1994 1994 1995 1994
		1.1.2.2 Documents relatifs à des questions générales (étude sur documents)	1994/95
		1.1.2.3 Stages de formation	1994/95
		1.1.2.4 Cinq voyages d'étude	1994/95

Objectifs	Résultats	Date limite
1.1.3 Contribuer à l'évaluation du programme du PNUD relatif au développement humain durable (Note : pour les programmes suivis par a) la participation du service central d'évaluation est nécessaire; par b) toutes les sources de financement sont prises en considération; par c) seules les activités financées par les RSP font l'objet d'une évaluation)	<p><u>Évaluation :</u> 1.1.3.1 Programme de lutte contre la pauvreté [a] et b)] 1994 1.1.3.2 Programme de protection de l'environnement [a] et b)] 1994 1.1.3.3 Programme de renforcement des capacités de gestion [a] et b)] 1994 1.1.3.4 Programme de coopération technique entre pays en développement [a] et b)] 1994 1.1.3.5 Programme de transfert de technologie [a] et b)] 1994 1.1.3.6 Programme d'évaluation du rôle des femmes dans le développement [a] et b)] 1994 1.1.3.7 Programme de lutte contre l'abus des drogues [c)] 1994 1.1.3.8 Programme de lutte contre le VIH/sida [a] et b)] 1994 1.1.3.9 Programme relatif aux dimensions sociales de l'ajustement [c)] 1994 1.1.3.10 Programme relatif à la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous [c)] 1994 1.1.3.11 Programme de développement du secteur privé [a] et b)] 1994 1.1.3.12 Programme relatif aux ONG [a] et b)] 1994 1.1.3.13 Programme général relatif aux RSP 1994</p>	
1.2 Renforcer la coopération internationale aux fins du développement humain durable 1.2.1 Contribuer à l'évaluation de programmes visant à promouvoir le développement humain durable dans le cadre de la coopération internationale 1.2.2 Contribuer, par l'évaluation, au dialogue intérieur sur le développement humain durable	<p><u>Évaluation :</u> 1.2.1.1 Rapport sur le développement humain [c)] 1994 1.2.1.2 Tables rondes et programme d'appui au service central d'évaluation [c)] 1994 1.2.1.3 Processus du NATCAP [c)] 1994 1.2.1.4 Évaluation des besoins et examen des programmes de pays [c)] 1994 1.2.1.5 Initiatives concernant la programmation par pays [c)] 1994 1.2.1.6 Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique [c)] 1994 1.2.2.1 Importante représentation du PNUD à la réunion du Comité d'assistance au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques 1994/95 Réunions annuelles du mois de mars Mai 1994 Séminaire sur l'évaluation des programmes de pays 1994/95 Réunions annuelles du mois d'octobre 1994/95</p>	

Objectifs	Résultats	Date limite
1.3 Appuyer la paix et la transition vers le développement	<p>Évaluation :</p> <p>1.3.1.1 Programme de planification préalable [a] 1.3.1.2 Programme de secours d'urgence [a] 1.3.1.3 Programme de reconstruction et de relèvement [a] 1.3.1.4 Programme en faveur des réfugiés et des personnes déplacées [a] 1.3.2.1 Programme relatif au plan spécial pour l'Amérique centrale [c] 1.3.2.1 Programme d'assistance au peuple palestinien [c]</p>	<p>1994 1994 1994 1994 1994 1994</p>
1.3.2 Contribuer à l'évaluation des programmes financés par les RSP et répondre aux besoins des populations dictés par des considérations politiques		
2. <u>Aider l'Organisation des Nations Unies à réaliser la paix, la sécurité et le développement dans le monde</u>		
2.1 Renforcer la coordination de l'action du système des Nations Unies pour que la coopération au service du développement ait le maximum d'impact en ce qui concerne l'évaluation		
2.1.1 Contribuer à l'élaboration et à l'harmonisation de méthodes et d'instruments d'évaluation		<p>2.1.1.1 Voir 1.1.1.1 2.1.1.2 Directives pour le contrôle et l'évaluation présentant les résultats, l'impact, l'évaluation des résultats et l'utilisation qui en a été faite 2.1.1.3 Contribution à l'harmonisation du processus d'évaluation à l'échelle du système des Nations Unies 2.1.1.4 Harmonisation des procédures d'évaluation du Groupe consultatif mixte des politiques 2.1.1.5 Révision de la pochette de documentation 2.1.1.6 Révision du manuel</p>
Par le biais du Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations		<p>1994 1995 1994</p>
Par le biais du sous-groupe du Groupe consultatif mixte des politiques sur l'harmonisation		<p>1995 1994</p>
Par le biais du Groupe de travail interinstitutions sur l'évaluation		

Objectifs	Résultats	Date limite
<u>Gestion</u>		
3. <u>Faire du PNUD une organisation plus spécialisée</u>		
3.1 Assigner un objectif stratégique	3.1.1.1 Voir sous 1.1.3; 1.2.1 et 1.3.1	
3.1.1 Résoudre les problèmes en procédant à l'évaluation des politiques et des stratégies	3.1.1.2 Évaluation de l'impact sur les capacités nationales d'accords d'appui à la gestion	1994
Renforcer les capacités pour le suivi et l'évaluation des programmes de pays	3.1.1.3 Évaluation du rôle du PNUD dans les opérations conjointes : Fonds pour l'environnement mondial	1994/95
	3.1.1.4 Évaluation de l'impact du PNUD sur le programme international et mondial	1994
	3.1.1.5 Une évaluation supplémentaire des politiques	1995
	3.1.1.6 Trois évaluations rétroactives (au niveau des groupes/secteurs) destinées à promouvoir le dialogue en amont et aborder des problèmes délicats tels que ceux relatifs aux pays dont l'économie est en transition	1994/95
	3.1.1.7 Cinq évaluations rétroactives destinées à établir la viabilité d'activités entreprises dans le cadre de projets, d'en tirer des leçons et d'en évaluer l'impact	1994/95
3.1.2 Évaluer quelques programmes	3.1.1.8 Six évaluations <u>ex ante</u> d'activités pilotes destinées à démontrer les liens importants qui existent entre la formulation des programmes/ projets et l'évaluation	1994/95
	3.1.2.1 Voir sous 1.1.3; 1.2.1 et 3.1.1	
	<u>Évaluation :</u>	
	3.1.2.2 Programme de réforme de la fonction publique en Afrique	1995
	3.1.2.3 Activités de gestion des zones côtières	1995
	3.1.2.4 Programme relatif au mécanisme pour l'élaboration des projets financés par les RSP	1994
	3.1.2.5 Programme d'évaluation financé par les RSP	1994
	3.1.2.6 Programme de recherche financé par les RSP	1994
	3.1.2.7 Impact du Comité d'examen des projets et du Comité d'action	1994
	3.1.2.8 Arrangements futurs relatifs aux dépenses d'appui	1994

Objectifs	Résultats	Date limite
3.2 Aider les bureaux nationaux à améliorer la qualité, la gestion et la comptabilité des programmes		
3.2.1 Aider les bureaux nationaux à adopter des méthodes d'évaluation orientées vers des objectifs précis	3.2.1.1 Voir sous 1.1.1.3 3.2.1.2 Création d'un système de vérification des résultats des programmes 3.2.1.3 Rapport sur les indicateurs de programme et les critères de réussite 3.2.1.4 Manuel sur la conception d'un système de suivi dans le cadre de l'approche-programme	1995 1994 1994
3.3 Aider à affecter et à gérer les fonds		
3.3.1 Fournir une assistance pour la gestion des RSP	3.3.1.1 Voir sous 1.1.3.13	
3.3.2 Fournir des directives pour les CIP mondial, interrégional et régional	3.3.2.1 Voir sous 3.1.1.4	
3.4 Contribuer à la mise au point d'information de gestion et de communication		
3.4.1 Étendre la base de données actuelles du Service central d'évaluation	3.4.1.1 Expansion et développement de la base de données du Service central d'évaluation 3.4.1.2 Création d'une base de données sur les programmes de pays et l'évaluation à mi-parcours	1994 1994
3.4.2 Créer des liens avec des bases de données extérieures au PNUD	3.4.1.3 Création d'une base de données sur les rapports finals 3.4.1.4 Liens avec le PNUD 3.4.2.1 Liens avec les bases de données des organismes des Nations Unies 3.4.2.2 Liens avec la base de données du CAD/OECD	1994 1994/95 1994/95 1994
3.4.3 Assurer de meilleurs services aux usagers du PNUD	3.4.3.1 Accès facile aux bases de données 3.4.3.2 Diffusion d'un ensemble approprié de méthodes d'évaluation répondant aux différents besoins des usagers et conditions liées à leur utilisation	1994/95 1994/95
3.4.4 Liens avec la source extérieure appropriée de données	3.4.4.3 Liens avec la source extérieure appropriée de données	1994/95

Objectifs	Résultats	Date limite
4. <u>Instituer un partenariat solide avec le système des Nations Unies et les institutions financières internationales</u>		
4.1 Avec le système des Nations Unies		
4.1.1 Avec l'ensemble du système des Nations Unies	4.1.1.1 Voir sous 2.1.1	
4.1.2 Avec des organismes spécifiques	4.1.2.1 Évaluations conjointes Formation technique et professionnelle en Afrique (avec l'UNESCO, l'OIT et l'ONUDI) Deuxième évaluation conjointe	1994/95 1994/95
4.2 Avec des institutions financières internationales		
4.2.1 Avec la Banque mondiale	4.1.2.1 Activités complémentaires de la Banque résultant de 1.1.2.1	1994/95
5. <u>Faire du PNUD un organisme plus ouvert</u>		
5.1 Garantir la transparence et la coopération technique		
5.1.1 Aux experts chargés de l'évaluation	5.1.1.1 Voir 1.2.2.1	
5.1.2 Aux donateurs spécifiques	5.1.2.1 Coopération avec l'ACDI; voir sous 3.2.1.2 5.1.2.2 Coopération avec la Suède; voir sous 3.2.1 5.1.3.1 Rapport annuel 5.1.3.2 Étude statistique des tendances de l'évaluation	1994/95 1995
5.1.3 Au Conseil d'administration		

Objectifs	Résultats	Date limite
Opérations		
6. <u>Assurer des services consultatifs</u>		
6.1 Soutenir les services opérationnels dans leurs activités d'évaluation		
6.1.1 Apporter un soutien direct aux programmes des bureaux régionaux et aux fonds gérés par le PNUD	6.1.1.1 Appui à l'évaluation : examen des mandats, identification de consultants, conseils	Activité permanente
7. <u>Gérer le Service central d'évaluation</u>		
7.1 Superviser les activités d'évaluation du PNUD		
7.1.1 Veiller au respect des règles et à l'amélioration des activités	7.1.1.1 Voir sous 5.1.1	
7.2 Superviser les activités du service		
7.2.1 Veiller au bon fonctionnement du service	7.2.1.1 Programmes de travail du service et des différents agents 7.2.1.2 Gérer les ressources financières : les ressources principales et les RSP 7.2.1.3 Élaboration du nouveau document relatif aux RSP	1994/95 1994/95 1995

Annexe II

AMÉLIORER L'UTILISATION DES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION AU PNUD : LE POINT DE LA QUESTION*

I. HISTORIQUE ET OBJET DE L'ÉTUDE

Contexte

1. L'exploitation des résultats de l'évaluation^a pour améliorer la qualité des programmes est une question qui est au centre des préoccupations des organisations internationales. Récemment, la Banque mondiale, l'Agency for International Development des États-Unis, l'Agence canadienne de développement international, l'Agence suédoise de développement international et l'Organisme norvégien de développement international se sont penchés sur cette question à laquelle s'intéressent en permanence le Groupe sur l'évaluation, du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, et le Groupe de travail interorganisations de l'évaluation à l'ONU. L'intérêt du PNUD pour cette question ne date pas d'hier. L'une des fonctions confiées au Service central d'évaluation, lorsqu'il fut créé par la décision 83/12 du 24 juin 1983 du Conseil d'administration, était d'introduire un système rigoureux de rétroaction garantissant que les résultats des évaluations seront dûment analysés et pris en considération par les trois partenaires conjointement responsables de la bonne conception et de la bonne exécution des projets.

2. Les initiatives prises pour améliorer la qualité ont consisté à réviser et à faire connaître les directives de 1988 concernant le contrôle et l'évaluation, à élaborer des fiches d'examen préalable des projets, à créer des comités d'évaluation, et à doter le Service central d'évaluation d'une base de données sur les rapports d'évaluation réalisés au PNUD. Les résultats de chaque évaluation effectuée par le Service sont diffusés sous forme résumée dans une publication intitulée "FINDINGS". Depuis 1990, le Service central d'évaluation diffuse une publication de deux pages, FEEDBACK, qui fait la synthèse des enseignements généraux à tirer des données contenues dans la base centrale de données sur l'évaluation. Cette publication a suscité un intérêt certain tant au PNUD qu'à l'extérieur. Dans sa décision 92/24 du 26 mai 1992, le Conseil d'administration a prié l'Administrateur d'étendre et d'accélérer l'adoption de mesures destinées à assurer l'intégration et l'utilisation effectives des résultats de l'évaluation et des examens dans les activités de programmation du PNUD et à l'échelon des gouvernements intéressés (décision 92/24).

Initiatives du Service central d'évaluation visant à faire le point de la question de l'action en retour

3. Compte tenu de ce qui précède, le Service central d'évaluation a entrepris récemment un certain nombre d'activités destinées à passer en revue l'utilisation qui est faite actuellement au PNUD des résultats des évaluations et à identifier les mesures à prendre pour améliorer la situation. Ces activités ont consisté en :

* Ce résumé a déjà été publié dans une version non éditée.

a) Une étude sur les enseignements à tirer de l'expérience ou comment améliorer l'exploitation des résultats des rapports d'évaluation (Learning from Lessons Learned: Improving Feedback from Evaluation Findings) réalisée par trois consultants extérieurs en novembre et décembre 1992. Après des réunions d'information et des entretiens au siège du PNUD, l'équipe a enquêté auprès de huit organismes des Nations Unies, quatre organismes donateurs, la Banque mondiale et neuf bureaux extérieurs;

b) L'envoi d'un questionnaire à choix multiple sur le système de contrôle et d'évaluation du PNUD à 125 bureaux extérieurs et 72 administrateurs de programmes au siège, et la publication de ses résultats en mai 1993. Seuls 27 fonctionnaires du siège ont répondu, mais les résultats sur le terrain ont été très satisfaisants puisque 104 bureaux ont répondu au questionnaire avant la date limite;

c) Analyse statistique des rapports d'évaluation contenus dans la base centrale de données sur l'évaluation en novembre 1992.

Objet

4. Le présent document a pour objet de résumer les conclusions et recommandations de ces études.

II. QUESTIONS SOULEVÉES DANS LE CADRE DE L'EXAMEN DE L'ÉTAT ACTUEL DE L'ÉVALUATION ET DE LA RÉTROACTION AU PNUD

5. Dans chacun des trois rapports précités, le problème de l'utilisation des résultats de l'évaluation était considéré sous un angle légèrement différent. Les deux premières études ont consisté à recueillir des données, à analyser les processus de contrôle et d'évaluation sur lesquels repose l'action en retour et à examiner si les résultats des évaluations influent sur les décisions prises par les responsables du PNUD et comment. La troisième étude avait pour but de tirer des enseignements de l'analyse des informations contenues dans la base centrale de données sur l'évaluation et d'évaluer le processus d'évaluation. On trouvera plus loin un résumé des grandes questions soulevées dans ces rapports.

1. Manque d'attention accordée au PNUD à l'évaluation et à la rétroaction

6. Les études précitées ont montré que la nécessité d'accorder une attention systématique à la rétroaction et de tirer des enseignements de l'expérience n'était pas prise en compte dans les fonctions programmatiques du PNUD, qu'elle n'était pas ancrée dans les habitudes de l'organisation et qu'elle ne figurait pas dans les directives opérationnelles du Programme.

7. L'état d'esprit de l'organisation. La primauté accordée aux activités opérationnelles au détriment de la réflexion à l'échelle du système a été citée comme un des principaux facteurs responsables du manque d'attention prêtée au PNUD à l'évaluation et à la rétroaction. Pour reprendre les propos du responsable d'un bureau extérieur, le PNUD s'intéresse davantage à la quantité qu'à la qualité des programmes exécutés. De même, le responsable d'un autre bureau extérieur faisait remarquer que, bien que la réflexion sur les

enseignements tirés de l'expérience fasse implicitement partie des fonctions du PNUD et puisse être considérée comme un des avantages qu'offre son important réseau de bureaux extérieurs, elle n'est pas ancrée dans les modes de pensée ni dans les politiques du PNUD, qui s'intéresse davantage à l'avenir immédiat et aux actions novatrices.

8. Conséquences de cet état d'esprit pour ce qui est de l'évaluation et de l'action en retour. L'équipe a également mis en évidence l'existence, au PNUD, d'une attitude de rejet à l'égard de l'évaluation; d'où un refus d'utiliser ses résultats. L'amour-propre professionnel constituait à son avis un obstacle à une plus grande utilisation des résultats de l'évaluation; d'après l'équipe, la personne qui conçoit le projet, celle qui le formule et celle qui l'approuve entendent rester libres d'utiliser à leur guise la somme de leurs connaissances, de leur expérience et de leurs compétences professionnelles respectives, afin de conserver toute leur indépendance, d'exprimer au maximum leur créativité et d'avoir la latitude voulue pour traiter ou négocier avec les gouvernements. Utiliser les résultats des évaluations n'était guère encouragé et était plutôt considéré comme une contrainte. D'autre part, l'obligation de mettre à profit les résultats des évaluations était perçue comme un moyen de rendre chacun davantage comptable de ses actes qui pouvait avoir des conséquences sur le plan de la carrière. Certains estimaient de surcroît que, chaque situation étant unique, l'action en retour était sans objet.

9. Également significative de l'état d'esprit qui règne au PNUD était l'une des conclusions, particulièrement surprenante, tirée des réponses au questionnaire, à savoir que la majorité des administrateurs de programmes (56 %) ne consacraient qu'une très faible partie – moins de 20 % – de leur temps aux fonctions de contrôle et d'évaluation. Qui plus est, de l'avis de plus de la moitié des personnes interrogées, cette proportion était suffisante. Il convient de noter que la question, telle qu'elle était formulée, citait d'autres manières possibles d'employer le temps de travail – planification de projets et programmes, fonctions opérationnelles, administration interne, questions de personnel. Or, étant donné la nature des opérations du PNUD, d'une manière générale, les administrateurs de programme sont censés consacrer 60 à 70 % de leur temps de travail au contrôle et à l'évaluation, surtout au contrôle.

10. L'évaluation en tant qu'outil pour la prise des décisions. L'absence d'un plan systématique défini par la direction en matière d'évaluation constitue un autre obstacle à une bonne utilisation de celle-ci. Actuellement, les évaluations, au niveau des stratégies et des politiques, sont demandées dans des cas spécifiques. Dans les bureaux extérieurs, les représentants résidents sont, certes, tenus de formuler des plans annuels d'évaluation de leurs programmes, mais ces plans ne sont pas prioritaires et les résultats des évaluations qui sont faites ne reçoivent généralement qu'une attention limitée au sein de l'organisation. Il ressort de tout ce qui précède que les esprits ne sont guère préparés à considérer l'utilisation des résultats des évaluations comme un outil fondamental pour la prise des décisions, et qu'aucun système n'a été mis en place dans ce but au sein de l'organisation^p.

11. Intérêt pratique du système de suivi et d'évaluation. Les bureaux extérieurs ont indiqué, pour 91 % d'entre eux, qu'ils estimaient que le système actuel de suivi et d'évaluation ne répondait pas entièrement à leurs besoins.

D'une manière générale, ils ont émis de sérieux doutes au sujet de la capacité du système actuel d'évaluation tripartite de produire des résultats indépendants et de qualité suffisante. À la question de savoir quelle serait la définition du système de suivi et d'évaluation idéal, le personnel affecté aux programmes a répondu à 75 % que le système devait permettre de tirer des leçons de l'expérience acquise à tous les niveaux et dans tous les types d'opération du PNUD et des agents d'exécution de manière à ce que le PNUD puisse les mettre à profit.

12. L'équipe chargée de l'étude a aussi indiqué que certains bureaux extérieurs avaient le sentiment que les évaluations faisaient désormais partie de la routine et qu'elles étaient devenues un rituel. Il convenait de faire les évaluations à la demande et de les centrer sur la recherche des causes des réussites et des échecs au lieu d'insister sur l'obligation redditionnelle. L'obligation redditionnelle pourrait être assurée au moyen de contrôles des réalisations.

13. Absence de directives écrites concernant l'information en retour. Dans aucun des instruments actuels, l'expérience acquise n'apparaît comme une question méritant qu'on y réfléchisse et qu'on y consacre du temps, que ce soit a) lors de la conception des projets ou b) lors de l'élaboration du rapport d'évaluation lui-même. Dans une organisation comme le PNUD, où les questions de forme occupent nécessairement une place importante en raison de la nécessité d'uniformiser la présentation des rapports, le peu d'attention accordée à l'évaluation et à l'information en retour dans les instructions écrites a des conséquences considérables.

14. Conception des projets. Aucune directive relative aux projets et programmes n'insiste sur la nécessité de tirer des leçons de l'expérience^c. Tant l'étude sur l'utilisation des résultats de l'évaluation que les réponses au questionnaire ont mis en évidence la nécessité d'introduire dans la formulation des projets un préexamen axé sur les leçons tirées de l'expérience. Cette suggestion renvoie à la pratique en vigueur à la Banque mondiale où la préévaluation fait l'objet d'une étude minutieuse.

15. Rapport d'évaluation. Les auteurs de l'étude ont noté qu'à l'échelon des bureaux extérieurs "on ne comprenait pas bien comment tirer des enseignements généraux de l'expérience acquise ni à qui ces enseignements étaient destinés. Les actions de suivi n'étaient entreprises que dans le cadre de recommandations précises et l'aspect 'expérience' faisait rarement l'objet de décisions ou de commentaires". En outre, les directives actuelles n'insistent pas sur les mesures à prendre ou les systèmes à mettre en place pour assurer la diffusion des résultats des évaluations, leur examen et leur emploi en vue de leur prise en compte par les décideurs. De même, aucune disposition n'est prévue pour identifier la personne qui sera chargée de donner suite à l'évaluation.

16. Liens entre la conception des projets et leur évaluation. En règle générale, la conception, la formulation, le contrôle et l'évaluation des projets ne sont pas actuellement perçus au PNUD comme s'inscrivant dans une continuité, mais comme constituant des étapes distinctes. Il est important de revoir cette approche dans la mesure où les indicateurs de réussite ou d'échec, qui sont indispensables à la réalisation d'évaluations justes et réalistes, doivent

absolument être définis au stade de la formulation puis modifiés tout au long de la phase de contrôle.

17. Mise en oeuvre. Aucun système ne permet de s'assurer qu'il est bien tenu compte des enseignements tirés de l'expérience. Ces renseignements ne constituent pas un élément important de l'examen des projets, aussi bien au stade du comité d'examen des projets, sur le terrain et au siège, que du Comité d'action. Cette constatation est confirmée par les réponses au questionnaire, dont une majorité (56 %) indique que les exposés à l'intention du Comité d'action font référence aux enseignements tirés de l'expérience dans moins de la moitié des cas. La majorité (75 %) des personnes ayant répondu au questionnaire ont aussi indiqué qu'on les interrogeait sur les leçons tirées de l'expérience, au Comité d'action, dans moins de la moitié des cas. En outre, les conclusions des évaluations ne sont pas systématiquement transmises au Comité d'action ni à aucun autre organe.

18. Recherche d'information en retour. Les directives actuelles ne précisent pas qui est chargé de recueillir des informations en retour. On part donc souvent du principe que c'est à l'organisme des Nations Unies intéressé qu'incombe cette responsabilité et non aux fonctionnaires du PNUD chargés de la formulation et de l'évaluation des projets et programmes. Le PNUD ne cherche toutefois guère à vérifier si ces organismes se sont préoccupés des informations en retour, ni à consulter le Service central d'évaluation sur les leçons pouvant éventuellement être tirées de l'évaluation de projets analogues dans d'autres pays. D'ailleurs, à la réunion du Groupe de travail interinstitutions des Nations Unies sur l'évaluation, en 1993, l'ensemble des organismes des Nations Unies ont engagé le PNUD à promouvoir plus activement l'emploi des informations en retour dans ses programmes et projets.

19. Mise à jour des méthodes d'évaluation. L'équipe a noté que bien que la nature des opérations du PNUD ait considérablement évolué ces dernières années avec la décentralisation, l'exécution nationale des projets, l'approche-programme et les arrangements futurs concernant le remboursement des dépenses d'appui, les méthodes d'évaluation et les techniques d'information en retour avaient sur bien des plans pris du retard. À cet égard, le rapport se fait aussi l'écho de l'avertissement lancé par certains bureaux extérieurs qui ont noté avec étonnement que le PNUD mettait en place des systèmes entièrement nouveaux là où des ajustements minimes sont souvent suffisants et créent moins de perturbations.

2. Nature fragmentaire du système actuel d'utilisation des résultats de l'évaluation au PNUD

20. Les auteurs de l'étude sur l'utilisation des résultats de l'évaluation analysent la manière dont est saisie l'information et dont elle est communiquée en faisant une distinction entre deux grands types d'informations, celles qui sont tirées de documents et celles qui sont communiquées par des personnes. Leur conclusion générale était qu'il n'existait aucun système d'information en retour et que les éléments de système que possédait le PNUD ne fonctionnaient pas de façon optimale.

21. Informations tirées de documents. Les informations tirées de la documentation publiée sur les projets et les programmes (rapports d'examens tripartites, rapports approfondis et rapports finals sur les projets, rapports à mi-parcours et rapports d'évaluation des programmes de pays) ont été considérées comme potentiellement utiles. Leur utilité était toutefois limitée par le manque d'objectivité et par le fait qu'elles se rapportaient à des pays en particulier et qu'elles n'étaient pas toujours établies d'une manière rigoureuse, indépendante et détaillée. Les utilisateurs ne manifestaient qu'un enthousiasme modéré pour les documents du PNUD censés réunir des informations en retour à l'échelle mondiale (notes consultatives relatives aux programmes, notes consultatives techniques, Findings et Feedback). On constate aussi d'après les réponses au questionnaire que la majorité des bureaux extérieurs jugent les documents d'information produits par le PNUD de qualité insuffisante. Les bureaux extérieurs étaient par ailleurs très peu au courant du type d'informations disponibles. Vingt-cinq sources d'information en retour, dont 18 diffusées par le siège, étaient énumérées dans le questionnaire. Seules 28,5 % d'entre elles étaient connues du bureau extérieur moyen. Parmi celles qui étaient connues, plus de 37 % n'étaient pas utilisées pour la prise de décisions. Il est aussi à noter que les documents du PNUD ne figuraient pas parmi les sources d'information classées aux premier et deuxième rangs d'utilité par les bureaux extérieurs. Étaient cités, respectivement, les documents publiés par les gouvernements et les documents d'autres organismes des Nations Unies, notamment la Banque mondiale et l'Organisation internationale du Travail.

22. Informations communiquées par des personnes. Les auteurs du rapport ont inclus dans cette catégorie les réunions du Comité d'action et des comités d'examen des projets et les programmes de formation. Comme on l'a noté plus haut, ils ont constaté que les résultats des évaluations n'étaient pas systématiquement mentionnés dans les exposés à l'intention du Comité d'action et que les comités d'examen des projets n'insistaient jamais sur l'importance de l'information en retour au cours de leurs réunions.

23. Les auteurs ont fait valoir que d'autres organisations avaient recours à des mécanismes d'information en retour beaucoup plus variés faisant une large place aux échanges entre personnes et ils ont noté que les exposés oraux constituaient l'un des moyens les plus efficaces de communiquer des résultats et de s'assurer que les enseignements à tirer étaient rapidement assimilés. Ces activités se présentaient sous plusieurs formes : projection de films vidéo à l'intention des dirigeants, études de cas visant à montrer en quoi les résultats des évaluations peuvent influencer sur les politiques et les stratégies actuelles, séminaires spéciaux, groupes de réflexion, examens par les autres organismes et réunions d'étude destinées à étudier des résultats d'évaluation importants dans la perspective des actions à entreprendre.

24. Bases de données. L'emploi de bases de données portant sur les programmes n'est pas encore très répandu au PNUD et les auteurs de l'étude ont constaté que les mentalités n'avaient pas encore évolué dans ce sens. Le personnel du PNUD continue de faire des bases de données un usage plutôt passif et utilise peu ces bases à des fins d'analyse. La base centrale de données sur l'évaluation s'avère être une source utile d'informations pour le Service central

d'évaluation, mais elle n'est pas encore accessible sur le terrain et sa mise en route au siège a posé des problèmes techniques.

25. Humanisation et assimilation des informations en retour. Les auteurs du rapport ont toutefois souligné que des systèmes efficaces ne garantissaient pas à eux seuls de meilleures informations ni un meilleur emploi de ces informations par le personnel. Il faut, en plus, humaniser les informations et les intégrer à l'organisation, dans la mesure où ce sont les leçons qu'on tire de sa propre expérience qu'on assimile le mieux. À l'heure actuelle, toutes les évaluations approfondies sont confiées à des consultants externes, ce qui fait que le personnel du PNUD ne s'y intéresse pas et que le Programme ne recueille pas les fruits de ces évaluations du point de vue des enseignements assimilés. C'est vrai aussi de la formulation des projets.

26. Production des informations en retour. L'équipe a constaté que le travail d'analyse qui consiste à tirer des leçons de l'expérience acquise demande beaucoup plus d'efforts, de réflexion et de temps qu'on pourrait le penser à première vue. Il est rare qu'un seul rapport d'évaluation suffise à fournir des informations susceptibles d'être transférées. Il faut aussi que ces informations puissent être adaptées à la demande. Une information en retour efficace suppose donc des qualifications spéciales, un investissement dans la formation et des compétences en matière de recherche et de synthèse.

27. Diffusion des informations tirées des évaluations. Les auteurs du rapport ont constaté que la stratégie actuelle consiste à imposer aux bureaux extérieurs les conclusions et les enseignements tirés des évaluations au lieu de les encourager à rechercher les informations dont ils ont besoin. Cette stratégie n'a pas été adoptée intentionnellement. On a simplement supposé qu'il existait, ou devrait exister, un "marché" pour ces informations, dans l'intérêt du Programme.

28. Formation. Le rang de priorité accordé à la formation est un bon indicateur de la place qu'occupe effectivement la formation dans une institution. Les auteurs de l'étude notent que le PNUD s'intéresse de plus en plus à la formation, mais que le nombre de journées consacrées à cette activité par fonctionnaire et par an – deux à trois – est encore très faible. Les entreprises privées les mieux placées offrent souvent en effet 5 à 10 jours par an de formation à chacun de leurs employés, en particulier pendant les périodes d'évolution rapide ou de restructuration. En outre, le PNUD ne propose aucun programme de formation à l'évaluation et n'a pas encore suffisamment exploité les possibilités de sensibiliser les participants aux résultats des évaluations au moyen d'études de cas. Aucune tentative n'a été faite pour mettre sur pied des stages de formation qui seraient consacrés à la conception, au suivi et à l'évaluation des projets et insisteraient sur les liens cruciaux entre ces trois éléments.

3. Nécessité de se concentrer sur le renforcement des capacités de contrôle et d'évaluation dans les pays bénéficiaires

29. Il ressort de l'étude sur l'utilisation des résultats des évaluations, comme des réponses au questionnaire, que le PNUD devrait être plus tourné vers

/...

l'extérieur. Celui-ci devrait mettre au point un système de contrôle et d'évaluation visant essentiellement à répondre aux besoins des pays bénéficiaires. Les réponses au questionnaire indiquent également que, si une forte proportion (92 %) des gouvernements participent aux activités de contrôle et d'évaluation du PNUD, la plupart des responsables interrogés estiment que le système n'est ni très bon ni très mauvais (77 % d'entre eux ont émis des réponses neutres concernant les procédures de contrôle et 82 % concernant les procédures d'évaluation). Lorsqu'elles n'étaient pas neutres, les observations des gouvernements (14 %) étaient plutôt négatives que positives.

30. À ce propos, l'équipe chargée d'étudier le système d'utilisation des résultats des évaluations cite l'exemple de la Banque asiatique de développement, qui a aidé le Gouvernement sri-lankais à créer un bureau central d'évaluation et formé des fonctionnaires aux principes et aux techniques d'évaluation. Des initiatives analogues, soutenues par des projets du PNUD, ont été couronnées de succès au Maroc et au Chili. Il convient également de signaler que l'on a reconnu le rôle de premier plan joué par le PNUD dans le renforcement des capacités nationales de contrôle et d'évaluation, par l'intermédiaire du programme du Service central d'évaluation visant à établir des monographies nationales de contrôle et d'évaluation. À cette date, des monographies ont été établies pour 10 pays.

III. RECOMMANDATIONS VISANT À AMÉLIORER L'ÉVALUATION ET L'EXPLOITATION DES RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS AU PNUD

1. Déclaration de principes

31. Il est absolument indispensable que la direction du PNUD publie une déclaration de principes où seraient réaffirmées sans équivoque l'importance attachée à une gestion avisée et la conviction selon laquelle l'expérience acquise par le PNUD en matière de développement est l'un de ses atouts par rapport aux autres organismes.

32. Cette déclaration devrait réaffirmer notamment le rôle joué par le contrôle et l'évaluation en vue d'améliorer la gestion et la qualité des programmes et projets du PNUD. Elle devrait mettre l'accent sur le fait qu'il incombe au PNUD d'améliorer la programmation, chaque fonctionnaire du Programme étant individuellement responsable de l'amélioration de la qualité des programmes et de la prise en compte des résultats des évaluations dans les décisions relatives à la gestion.

2. Exploitation des enseignements tirés des évaluations

33. Vérification de l'exécution des programmes. Il était recommandé dans l'étude sur l'utilisation des résultats des évaluations d'affiner les instruments d'examen des programmes de pays dont le PNUD dispose, et d'en faire des outils de vérification de l'exécution des programmes en vue d'accroître la responsabilité du personnel dans le cadre d'une décentralisation plus poussée. Elle a recommandé de procéder une fois par cycle à un tel exercice de vérification, auquel devraient être associés la Division de la vérification des comptes et du contrôle de la gestion ainsi que le Service central d'évaluation.

Une étude parallèle, tirée de l'évaluation du programme du Myanmar, a également recommandé de remplacer les évaluations des programmes réalisées auparavant par les représentants résidents par des évaluations de programmes de pays effectuées par des consultants extérieurs indépendants. Selon cette même étude, les évaluations des programmes de pays devraient être organisées par les bureaux régionaux en étroite consultation avec le Service central d'évaluation.

34. Il convient d'examiner soigneusement les incidences de ces deux recommandations sur le plan organisationnel afin de veiller à ce que les modifications proposées permettent de simplifier et de rationaliser les instruments existants sans alourdir le système actuel.

35. Plans d'évaluation, diffusion des résultats et suivi de l'évaluation. Afin de favoriser l'exploitation des enseignements tirés, il serait peut-être souhaitable que la direction du PNUD et les bureaux régionaux élaborent des plans annuels d'évaluation. La direction s'attacherait aux questions stratégiques et politiques, tandis que les bureaux pourraient s'intéresser aux questions de portée régionale et sous-régionale. Au niveau des bureaux extérieurs, une démarche plus critique vis-à-vis des plans d'évaluation (qui font partie des plans semestriels de gestion des programmes de pays) devrait être adoptée. De plus, les bureaux extérieurs pourraient peut-être procéder à des évaluations groupées sur des questions se rapportant à un même programme de pays. On peut également envisager que des bureaux extérieurs abordent des sujets communs ou entreprennent des évaluations conjointes (portant par exemple sur les progrès réalisés dans l'intégration des questions concernant les femmes et sur l'expérience acquise en matière d'exécution nationale) en vue de faciliter l'échange de données d'expérience.

36. Il faut choisir les sujets d'évaluation en fonction de leur utilité et mettre davantage l'accent sur les besoins des pays bénéficiaires ainsi que sur la manière dont les résultats de l'évaluation sont diffusés. Dans le cadre de l'élaboration des plans d'évaluation, il faudrait donc s'intéresser particulièrement aux différents moyens de diffusion des résultats : réunions d'information, exposés, articles à paraître dans les publications du PNUD, éléments incorporés dans les matériels didactiques (par exemple, études de cas). Il faudrait également veiller à ce que les résultats des évaluations et les recommandations formulées soient incorporés dans les plans d'évaluation. Il faudrait aussi définir précisément les responsabilités en ce qui concerne la suite à donner aux recommandations.

37. De plus, le rapport sur l'utilisation des résultats de l'évaluation a recommandé d'envisager l'établissement d'un cadre de rétroaction qui, plutôt que d'imposer des directives aux utilisateurs, prendrait en compte la nécessité de les encourager à demander des conseils. Le cadre proposé offrirait différents types d'évaluation adaptés aux besoins des usagers s'intéressant notamment a) aux questions de stratégie et de politique au niveau des programmes; b) à la gestion opérationnelle; c) au financement; d) à l'exécution et à l'impact des programmes.

38. Rôle du Service central d'évaluation. Si l'on veut repenser le système de contrôle et d'évaluation du PNUD, il est nécessaire de revoir le rôle de la fonction d'évaluation au sein du PNUD, notamment dans les domaines suivants :

/...

a) Planification. Comme suite à l'exercice de planification stratégique qu'il a entrepris en 1991 (voir DP/1992/20), le Service central d'évaluation suit un plan de travail dans lequel les évaluations des programmes constituent le principal objectif des cinq premières années du cinquième cycle. Pendant cette durée, des évaluations nationales, régionales ou thématiques (telles que l'étude des projets de technologie de pointe en Inde et en Chine) sont entrepris. Les évaluations des stratégies [c'est-à-dire de l'exécution des activités du PNUD dans les six domaines prioritaires et des programmes financés par les ressources spéciales du Programme (RSP)] et des politiques (par exemple, en matière de développement humain) auront lieu ultérieurement.

Il faudrait multiplier les consultations entre la direction et le Service central d'évaluation et établir un dialogue entre celui-ci et les unités opérationnelles, lors de la mise au point définitive du plan de travail annuel. On s'assurera ainsi que les sujets choisis sont utiles et intéressent les usagers, ce qui facilitera la mise au point d'une fonction d'évaluation répondant à leurs besoins et financée en commun;

b) Mise en oeuvre des évaluations. Le Service central d'évaluation devrait procéder à certaines évaluations avec l'aide des bureaux régionaux et de certains bureaux extérieurs. Il faudrait envisager de faire appel aux services de fonctionnaires du PNUD détachés auprès du Service central d'évaluation pour diriger et mener les évaluations, ce qui permettrait d'intégrer les enseignements tirés dans le domaine institutionnel;

c) Effectifs. L'adoption de propositions tendant à accroître et à renforcer la fonction de contrôle et d'évaluation au sein du PNUD exigera également que l'on réévalue les critères de qualité et les effectifs nécessaires. À l'heure actuelle, le Service central d'évaluation compte un directeur et quatre administrateurs, tous les travaux d'évaluation étant réalisés par des consultants extérieurs. Si le rapport intitulé "Une structure stratégique aux échelons supérieurs pour le Programme des Nations Unies pour le développement" (voir document DP/1991/50) prévoyait un effectif de 16 administrateurs, le plan stratégique de 1991 (voir DP/1992/20) envisageait lui 8 postes permanents (y compris celui de directeur) et 5 postes d'administrateur détachés auprès des bureaux régionaux;

d) Siège. La direction devrait peut-être se pencher sur la question du siège institutionnel du Service central d'évaluation. L'étude sur l'utilisation des résultats des évaluations a examiné les services d'évaluation d'autres institutions. Le Département de l'évaluation de la Banque mondiale, par exemple, est un service autonome qui relève directement du Conseil d'administration; il est dirigé par un directeur nommé pour une durée de cinq ans étant entendu que le titulaire du poste n'a pas le droit d'exercer de nouvelles fonctions à la Banque au terme de son mandat. Un autre modèle, plus répandu, est celui qui a cours à l'Agency for International Development des États-Unis (USAID), où le personnel du Centre d'information et d'évaluation en matière de développement fait partie de l'équipe permanente de l'Administrateur. De même, au sein de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUUDI), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de la CNUCED, de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), et du Centre (CNUCED/GATT) du

commerce international (CI), les services d'évaluation relèvent du Cabinet du chef de secrétariat de ces organismes;

e) Activités. Selon l'étude, le Service central d'évaluation devrait entreprendre davantage d'évaluations conjointes avec d'autres institutions des Nations Unies et organismes multilatéraux. De plus, le PNUD devrait continuer à jouer un rôle de chef de file au sein du Groupe de travail interinstitutions sur l'évaluation;

f) Financement. À l'heure actuelle, les principales activités d'évaluation des programmes sont toutes financées au moyen des RSP, dont 2 millions de dollars (sur les 7 millions de dollars alloués par le Conseil d'administration au titre du cinquième cycle) sont disponibles pour les activités de programmation. La gestion de bases de données et d'autres activités de base sont financées par prélèvement sur un montant annuel de 200 000 dollars alloué au Service central d'évaluation pour couvrir les dépenses d'administration. Toutefois, étant donné que l'évaluation est une fonction essentielle, de même que la vérification des comptes et le contrôle de gestion, il serait souhaitable de se demander s'il convient que les activités du Service central d'évaluation soient presque exclusivement financées au moyen des RSP.

3. Mise en place d'un système d'utilisation des résultats des évaluations au sein du PNUD

39. Mise à jour des méthodes et directives du PNUD en matière de contrôle et d'évaluation. Il faudra améliorer les procédures de contrôle et d'évaluation en les adaptant aux nouvelles procédures de planification des programmes et en s'attachant à définir et à évaluer les résultats et l'impact des programmes, plutôt que les apports et les activités réalisés. Il découle du passage à l'approche-programme, à l'exécution nationale et à une gestion décentralisée, que les fonctions de contrôle et d'évaluation doivent jouer un rôle nettement plus important dans l'évaluation des résultats du PNUD. Pour être efficace, le nouveau système doit simplifier des instruments existants et mettre davantage l'accent sur le renforcement des capacités nationales. Il devrait également tenir compte de l'avantage comparatif dont jouit le PNUD en vue de favoriser l'évaluation conjointe de secteurs et de programmes associant de nombreux donateurs, même lorsque celui-ci n'y joue qu'un rôle secondaire.

40. Système d'utilisation des résultats des évaluations. Dans le cadre de la mise à jour des méthodes et directives du PNUD en matière de contrôle et d'évaluation, il faudrait s'attacher à examiner les éléments actuels du système et à étudier de nouveaux mécanismes et techniques possibles (y compris les systèmes électroniques). Il faudra notamment revoir les instructions écrites, les documents d'évaluation, les activités du personnel s'occupant des résultats des évaluations, les bases de données et les systèmes de formation. Le nouveau système devrait appréhender la conception, l'élaboration, le contrôle et l'évaluation des projets comme un processus continu et s'attacher particulièrement à établir des critères de succès au stade de l'élaboration.

41. Projet pilote permettant d'avoir accès aux résultats des évaluations qui correspondent aux besoins des usagers. En vue d'établir un système d'utilisation des résultats des évaluations exploitable, fiable et répondant aux

demandes des usagers, le PNUD a examiné la possibilité d'accéder au service de synthèse des résultats d'évaluation que l'Academy of Educational Development exploite à titre expérimental à Washington, dans le cadre d'un contrat avec l'USAID. On peut accéder à ce service par le biais du Bureau de l'information en matière de développement de l'USAID, qui est chargé de gérer la mémoire institutionnelle de cet organisme et d'intégrer l'expérience acquise et les enseignements tirés dans les nouveaux projets et programmes. Ce service est en prise avec un vaste réseau de sources d'information institutionnelles et universitaires.

42. Bases de données. Il faudrait rendre les bases de données existantes plus faciles à consulter sans nuire pour autant à l'intégrité des données. L'étude sur l'utilisation des résultats des évaluations contient des recommandations concernant la rationalisation de la base centrale de données sur l'évaluation et la possibilité de télécharger et d'incorporer les informations pertinentes provenant des disques compacts ROM de l'USAID. Le PNUD, qui participe aussi à l'inventaire des bases de données du Comité d'aide au développement (CCAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) tenu par l'Agence canadienne de développement international (ACDI), devrait s'attacher à étudier la possibilité d'avoir plus largement accès et recours à ces bases de données multilatérales.

43. Formation. La formation devrait être revue afin de s'assurer qu'elle porte tant sur la conception et l'élaboration que sur le contrôle et l'évaluation des projets. Le PNUD devrait utiliser les études de cas découlant de son expérience.

4. Renforcement des capacités nationales

44. Il faut accorder un rang élevé de priorité au renforcement des capacités de contrôle et d'évaluation des gouvernements et à la mise en place de systèmes nationaux d'utilisation des résultats des évaluations.

Notes

^a Dans le contexte actuel, l'action en retour est définie en termes de gestion comme étant : i) l'exploitation des résultats des évaluations pour s'en inspirer dans les décisions concernant les programmes futurs d'aide; ii) les mesures prises pour remédier aux insuffisances mises en évidence par l'évaluation, ce qui comprend la communication des résultats d'évaluation aux unités opérationnelles et le souci de tirer des enseignements de l'expérience, de les mettre en pratique et de s'assurer qu'ils ont bien été pris en compte.

^b Ces pratiques diffèrent de celles en vigueur à l'USAID. En 1990, l'Administrateur d'USAID, M. Roskens, a annoncé, dans une note d'information générale publiée le 31 octobre 1990, une initiative d'évaluation dans laquelle il énonçait deux axiomes : a) "Le fait que l'évaluation constitue un élément central de la manière dont nous opérons et de la manière dont je m'acquitte de mes responsabilités explique en grande partie notre capacité de gérer en vue d'obtenir des résultats" et b) "Chacun doit veiller à ce que l'évaluation contribue à une amélioration des résultats sur le plan du développement". L'Administrateur a ensuite diffusé un programme d'évaluation portant sur trois années qui est mis à jour annuellement. Avant la mise au point définitive du programme, tous les intéressés (directions et bureaux à Washington, missions sur le terrain et bureau de la gestion et du budget) ont donné leur avis sur les éléments qui, selon eux, méritaient le plus d'être retenus.

^c Les directives du Manuel des programmes et projets relatives au cadre de formulation des projets n'évoquent pas la nécessité de tenir compte de l'expérience et des évaluations passées. Dans la partie du Manuel relative à la présentation des descriptifs de projets, la seule référence à l'assistance antérieure ou en cours figure dans l'introduction intitulée "Contexte". Dans la liste de contrôle pour l'examen des projets, une seule des 46 questions évoque ce sujet : "Les résultats des évaluations et autres appréciations de projets semblables ont-ils été pris en considération? Les notes consultatives relatives aux programmes et les notes consultatives techniques ont-elles été examinées?" À ces questions, on est censé répondre par oui ou par non. Le fait que cette question figure dans la liste de contrôle n'a toutefois eu qu'une incidence négligeable vu que plus de 80 % des personnes qui ont répondu au questionnaire ont indiqué que la liste n'était jamais remplie.
