



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

Distr.
GÉNÉRALE

DP/1995/18
23 février 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Deuxième session ordinaire de 1995
3-7 avril 1995, New York
Point 4 de l'ordre du jour provisoire
PNUD

ÉVALUATION

Rapport de l'Administrateur

TABLE DES MATIÈRES

<u>Chapitres</u>	<u>Paragrophes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 2	2
II. PRINCIPALES ÉVALUATIONS EFFECTUÉES EN 1994	3 - 8	2
III. MÉTHODES D'ÉVALUATION	9 - 13	4
IV. RENFORCEMENT DES CAPACITÉS NATIONALES DE SUIVI ET D'ÉVALUATION	14 - 15	5
V. ACTIVITÉS DE MOBILISATION ET D'APPUI	16 - 19	6
VI. AUTRES ACTIVITÉS D'ÉVALUATION	20 - 22	7
<u>Annexe.</u> REDÉFINIR L'ÉVALUATION POUR MIEUX EXPLOITER SES RÉSULTATS ET TIRER PARTI DES ENSEIGNEMENTS QUI S'EN DÉGAGENT DANS LA FORMULATION DES STRATÉGIES		9

I. INTRODUCTION

1. L'Administrateur a annoncé en février 1994 sa proposition de créer une fonction de planification stratégique et de l'intégrer au dispositif d'évaluation. Le nouveau Service de l'évaluation et de la planification stratégique (SEPS) rend compte directement à l'Administrateur. Il a pour but de renforcer le rôle de l'évaluation en tant que principale source de connaissances destinées à améliorer la gestion, la qualité et l'administration des programmes du PNUD. Afin de mener à bien sa mission principale qui consiste à promouvoir le développement humain durable, le PNUD doit se transformer rapidement pour devenir un réservoir de connaissances, une organisation plus spécialisée, plus ouverte et dynamique. Il doit continuellement transformer son expérience en connaissances pour enrichir et renforcer ses capacités en matière d'organisation. L'évaluation rigoureuse et les enseignements tirés de sa longue expérience lui permettront de mettre au point ses futures stratégies.

2. La première tâche importante réalisée par le nouveau service a été d'organiser une réunion mondiale des hauts responsables du PNUD, qui s'est tenue à Rye (New York) en mars 1994. Cette réunion a jeté les bases d'une conception globale du changement et a permis de recenser les grandes tendances qui se dessinent en prévision du recentrage du PNUD. Elle a également permis de préciser et de clarifier la mission, les buts opérationnels ainsi que les objectifs stratégiques de l'organisation dans un esprit de concertation et d'engagement, condition indispensable à leur réalisation. Le SEPS a procédé à une évaluation de la réunion de Rye sur la base de l'information en retour fournie par les participants et a établi et distribué un rapport exhaustif sur cette question. Il se charge actuellement d'assurer le suivi de l'application des recommandations de Rye et de coordonner la préparation d'une mise à jour trimestrielle sur la gestion du changement au sein du PNUD.

II. PRINCIPALES ÉVALUATIONS EFFECTUÉES EN 1994

3. Redéfinir l'évaluation. Dans le cadre de la nouvelle optique stratégique du PNUD et suite aux études antérieures, en particulier celle qui s'intitule "Améliorer l'utilisation des résultats de l'évaluation au PNUD : le point de la question" (voir DP/1994/24, annexe II), le SEPS a réexaminé les différents aspects du système afin de redéfinir la manière dont le PNUD aborde l'évaluation et les enseignements à en tirer. Les conclusions de cet examen figurent dans le document intitulé "Redéfinir l'évaluation pour mieux exploiter ses résultats et tirer parti des enseignements qui s'en dégagent dans la formulation des stratégies", qui est annexé au présent rapport. Ce document répond aux questions soulevées dans l'étude de 1993 et propose par ailleurs des mesures concrètes en vue d'instituer un système d'information en retour.

4. Analyse et programmation nationales de la coopération technique (NATCAP). Tout en participant à l'évaluation générale du mécanisme NATCAP effectuée par le Bureau de la politique et de l'appui aux programmes (BPAP), le SEPS a entamé une évaluation complémentaire de l'expérience de la Guinée dans ce domaine. Depuis son adoption en 1986, le mécanisme NATCAP, qui vise à renforcer les ressources, la gestion et la planification de la coopération technique par les pays bénéficiaires, a subi des aménagements progressifs au niveau de sa structure et de son fonctionnement au fur et à mesure des opérations d'évaluation.

À l'origine, le mécanisme n'avait pas de stratégie cohérente et était lourdement tributaire des apports extérieurs; aujourd'hui, les pays qui l'appliquent ont considérablement renforcé la participation nationale en s'appuyant de plus en plus sur des équipes de travail locales. Les consultants internationaux jouent quant à eux un rôle mobilisateur à l'appui des consultants locaux qui doivent rendre compte à ces équipes.

5. Compte tenu de la nécessité de gérer efficacement l'assistance extérieure, la coordination de l'aide est aujourd'hui le principal souci des pays donateurs et des pays bénéficiaires. L'application généralisée du mécanisme NATCAP a soulevé des questions quant à ses effets et à son acceptation par les donateurs en tant qu'instrument d'évaluation des besoins concernant la coopération technique, les ressources pour les programmes et la coordination de l'aide. À cet égard, les gouvernements et les donateurs s'inspirent de l'expérience de la Guinée, l'un des pays les plus avancés dans ce domaine, pour définir et mettre en oeuvre leurs politiques de coopération technique et de coordination de l'aide. Par ailleurs, l'évaluation porte sur les aspects essentiels de la propriété nationale, du renforcement des capacités nationales et de la viabilité générale. Il ressort principalement que le mécanisme NATCAP est un instrument efficace pour évaluer les besoins actuels et futurs, mais qu'il gagnerait à être centré sur les activités sectorielles. Il est recommandé que le mécanisme soit axé sur l'évaluation des points forts et des potentialités autour desquels viendront s'articuler les besoins plutôt que sur l'identification des lacunes. Il est recommandé en outre que la priorité soit accordée dès le départ au renforcement des capacités nationales afin de soutenir le processus.

6. Fonction du coordonnateur résident. Dans un contexte international difficile, marqué par les pays en transition, les conflits ethniques, la multiplication des réfugiés, l'urgence et la complexité des besoins de développement et d'aide humanitaire, le rôle du coordonnateur résident, qui doit diriger une équipe solide, intégrée et efficace au niveau national, revêt une importance décisive. À cet égard, le PNUD est pleinement résolu à appuyer ce rôle. Afin de le définir avec précision, de trouver les moyens de le renforcer et de pouvoir évaluer objectivement les résultats obtenus, il a été demandé au SEPS de procéder à un examen en mettant l'accent sur le rôle polyvalent du coordonnateur résident, l'évaluation de la situation actuelle, les instruments de coordination, les critères de succès et la structure d'appui nécessaire. L'opération a commencé par une étude théorique réalisée en 1994, qui sera suivie en 1995 de six études de pays, financées par le Gouvernement suisse, afin d'identifier les principaux éléments du succès dans le cadre de différents scénarios. Il ressort du rapport préliminaire qu'il existe une certaine cohérence au niveau des pays et que des progrès ont été accomplis et des résultats obtenus dans l'utilisation, la gestion et la coordination des mécanismes au niveau des pays. Au cours de ces dernières années, le PNUD a appuyé le système des coordonnateurs résidents en fournissant des fonds, en assurant une formation et en soulignant, lors de ses réunions mondiales et régionales, l'importance du rôle des coordonnateurs résidents. Les résultats complets de l'évaluation permettront de mettre en place une structure d'appui efficace qui aidera les coordonnateurs résidents à s'acquitter au mieux de leur tâche.

7. Exécution nationale. L'exécution nationale est devenue l'une des principales modalités d'exécution des programmes au cours du cinquième cycle, et s'appliquait en 1993 à 63 % du total des activités approuvées. Cette tendance a ravivé les préoccupations déjà exprimées par les donateurs et les institutions spécialisées de l'Organisation des Nations Unies au sujet de l'utilisation de l'avantage comparatif du système des Nations Unies pour le développement. Le SEPS procède actuellement à l'évaluation de cette modalité pour examiner plus avant les questions concernant le renforcement des capacités, l'autosuffisance, la responsabilité et l'utilisation optimale des compétences du système des Nations Unies.

8. Cette évaluation a débuté en 1994 par la mise en place, à titre d'essai, d'un cadre opérationnel dans deux bureaux de pays ainsi que par la mise au point et la diffusion d'un questionnaire à tous les représentants résidents, gouvernements et organismes des Nations Unies. Neuf visites de pays sont prévues pour le premier semestre de 1995 et le rapport final sera prêt en juin 1995. L'évaluation devrait fournir aux hauts responsables concernés des informations sur l'évolution récente et les tendances du recours à l'exécution nationale et donner lieu à des recommandations pratiques pour l'avenir.

III. MÉTHODES D'ÉVALUATION

9. Évaluation participative. En 1994, le SEPS s'est surtout efforcé de tester l'application d'une méthode d'évaluation participative, au titre de laquelle les bénéficiaires directs des projets communiquent des informations en retour sur l'exécution des projets. Cette méthode, dont l'efficacité est de plus en plus reconnue, repose sur un processus d'apprentissage mutuel. Afin d'en démontrer l'utilité pour le PNUD, le SEPS a réalisé une évaluation participative d'un projet visant à fournir de l'eau potable de meilleure qualité à 44 000 ruraux à faible revenu du Swaziland. La participation des consommateurs a permis de bien définir les préoccupations et les questions à évaluer, et celle des parties prenantes de donner forme aux résultats de l'activité.

10. Le Gouvernement et le PNUD ont tous les deux pu tirer des résultats du processus et du rapport final de l'évaluation d'importantes informations et leçons qui leur seront utiles pour le prochain examen à mi-parcours du programme du pays ainsi que pour l'étude sur la gestion du secteur de l'eau. Cette approche participative a également facilité la mise en commun des idées, des connaissances et des expériences des nombreuses personnes s'occupant de ce projet. Elle a permis d'instaurer une collaboration intersectorielle et interinstitutions entre les services publics, les organisations non gouvernementales (ONG) et les chefs traditionnels, collaboration qui a été jugée particulièrement utile pour formuler des recommandations concernant le secteur de l'eau. Enfin, elle a donné au PNUD le moyen d'approfondir les opinions des bénéficiaires et d'axer davantage les efforts sur les questions qui les concernaient le plus. Le SEPS a intégré les éléments essentiels de cette évaluation participative dans une monographie en trois parties qui a été testée en tant que module de formation. Après quelques essais supplémentaires, cette méthodologie sera transformée en module à usage général.

11. Étude d'impact des programmes. En collaboration avec le bureau du PNUD au Viet Nam, le SEPS a élaboré et testé avec succès les éléments fondamentaux de

l'étude d'impact des programmes. Cette initiative vise à améliorer la qualité et l'efficacité des programmes du PNUD et, par ailleurs, à accroître son niveau de responsabilité ainsi que la transparence de ses activités. Il s'agit d'aider les bureaux de pays et les services du siège à axer davantage leur action sur les résultats, à évaluer l'exécution des tâches d'une manière systématique et à fonder leurs décisions sur les résultats obtenus. Elle entraîne la nécessité de choisir des objectifs clairs et mesurables, d'examiner de façon approfondie les relations de cause à effet entre les objectifs et les apports, de définir des indicateurs de performance mesurables pour chaque objectif, de recueillir et examiner périodiquement des données sur l'exécution associées à chaque indicateur, et d'intégrer régulièrement des données de ce genre dans le processus décisionnel. Ce type d'évaluation sera affiné en 1995 et appliqué dans plusieurs centres d'expérimentation au sein du PNUD. Le Gouvernement canadien a fourni un appui généreux pour lancer les essais pilotes de cette initiative.

12. Évaluation des programmes de pays. Le projet de directives pour l'évaluation des programmes de pays a été formulé en 1993 à partir du programme du Myanmar. En vue d'affiner davantage ces directives grâce à une série d'essais sur le terrain, le SEPS a effectué en octobre 1994 une évaluation du cinquième programme national de Sri Lanka (1992-1996). C'était la première fois que les directives étaient appliquées dans la pratique. L'évaluation a fourni des enseignements à deux niveaux. En ce qui concerne le fond, l'estimation objective de l'impact du programme a utilement contribué au processus d'examen à mi-parcours du programme de pays. Les recommandations ont reconfirmé la pertinence des grands axes du programme (pauvreté, développement humain et environnement), tout en dégageant les limites de l'action du PNUD touchant la stimulation de l'économie de marché et l'appui à la gestion du secteur public. Quatre grands domaines d'action à privilégier au niveau macro-économique ont été recommandés dans le rapport : la fourniture de conseils sur les objectifs sociaux et la bonne gestion de l'économie, la création d'emplois productifs, la restructuration du secteur agricole et le renforcement de la base nationale de données servant à mesurer le progrès social. Il a également été recommandé que le PNUD consacre davantage de ressources aux petits projets pour appuyer ces stratégies macro-économiques. Dans l'ensemble, le rapport a reconnu la grande visibilité du PNUD ainsi que la portée et l'impact de ses programmes. Des activités de suivi de ces conclusions et recommandations de fond ont été lancées et sont gérées par le bureau de pays et le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique dans le cadre de leurs initiatives de gestion des programmes.

13. Au niveau méthodologique, l'évaluation a souligné la nécessité d'apporter certaines modifications aux directives et plus particulièrement de mettre au point un cadre précis d'évaluation de l'impact et de l'utilité des programmes. À l'issue de trois essais sur le terrain supplémentaires qui seront terminés d'ici à la fin de 1995, les directives seront affinées et diffusées afin d'être appliquées dans l'ensemble du PNUD.

IV. RENFORCEMENT DES CAPACITÉS NATIONALES DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

14. Mesurer l'efficacité des programmes de développement national constitue une préoccupation croissante des pays en développement. La réduction des ressources

pour le développement leur a imposé d'assurer une utilisation judicieuse des fonds disponibles grâce à des méthodes efficaces de suivi et d'évaluation.

15. En vue de contribuer à améliorer les capacités de gestion des pays membres, l'ancien Service central d'évaluation a étudié depuis 1985 les pratiques en matière de suivi et d'évaluation dans un certain nombre de pays en développement pour les sensibiliser à l'importance que présente leur amélioration. Cette expérience a fait l'objet d'une série de monographies par pays, qui ont contribué à renforcer les capacités de suivi et d'évaluation en soulignant les points forts et les points faibles des systèmes nationaux et en présentant des recommandations pour y remédier. Trois études (Paraguay, Jordanie et Émirats arabes unis) ont été achevées en 1994, ce qui porte leur nombre total à 17. En outre, une étude sur les questions générales de suivi et d'évaluation a été diffusée au début de 1994. Il ressort de tous ces documents que les facteurs déterminants pour l'efficacité d'un système de suivi et d'évaluation sont notamment l'appui des dirigeants politiques, la stabilité économique et politique, la qualité de la conduite des affaires publiques, l'application de normes communes pour mesurer l'efficacité de fonctionnement, l'informatique, et l'emploi d'un système d'information en retour. Toutefois, les premiers résultats de l'examen (1994) de la contribution de ces études à la prise de conscience du problème et au renforcement des capacités dans les pays-programme ont fait apparaître la nécessité d'en modifier radicalement les axes principaux, la structure et la périodicité pour en faire des instruments plus efficaces de renforcement des capacités de suivi et d'évaluation dans les pays-programme.

V. ACTIVITÉS DE MOBILISATION ET D'APPUI

16. Groupe de travail interinstitutions sur l'évaluation. Le Groupe s'est réuni à Genève les 17 et 18 octobre 1994, sous la présidence du PNUD, pour examiner son propre fonctionnement, le rôle des organismes des Nations Unies dans l'évaluation, l'information en retour, l'approche-programme et l'harmonisation. Cet examen a révélé que les membres du Groupe étaient en général satisfaits du caractère consultatif officieux du Groupe et du choix des sujets, mais a aussi fait apparaître qu'on pouvait améliorer l'efficacité, les contributions de fond et la coopération au sein du Groupe. Le PNUD a été prié de continuer à présider le Groupe et à en assurer le secrétariat. L'étude sur l'amélioration de l'utilisation des résultats de l'évaluation (voir DP/1994/24, annexe II) présentée par le PNUD a été bien accueillie et ses conclusions ont été considérées comme intéressantes pour tous les organismes. Le PNUD a été prié de fournir des renseignements sur l'exploitation de l'information en retour. Le Groupe a estimé que la mesure des résultats, le renforcement des capacités et l'intégration des femmes et des hommes dans le développement constituaient les trois axes prioritaires de son programme de travail commun en 1995.

17. Harmonisation. Le Groupe de travail de l'évaluation, créé dans le cadre du sous-groupe sur l'harmonisation du Groupe consultatif mixte des politiques, a présenté son rapport final sur les concepts et les définitions au Groupe consultatif mixte des politiques. Ce document a été approuvé par tous les organismes du Groupe consultatif. La mise au point d'un ensemble harmonisé de directives pour l'élaboration d'un système de suivi et d'évaluation des programmes et des projets doit également commencer en 1995 sous la direction du SEPS avec l'appui du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), du Fonds

des Nations Unies pour la population (FNUAP), du Fonds international de développement agricole (FIDA) et du Programme alimentaire mondial (PAM). Ces travaux complèteront l'initiative du groupe du suivi et de l'évaluation du Comité administratif de coordination (CAC) qui vise à harmoniser l'évaluation dans des domaines spécifiques tels que l'intégration des femmes et des hommes dans le développement.

18. Comité d'aide au développement (CAD). Le SEPS participe à une évaluation de l'assistance d'urgence au Rwanda lancée par les membres du CAD. Le principal objectif de cette évaluation (comprenant quatre études spécifiques) est de tirer des enseignements pertinents pour les futures situations d'urgence complexes. À la demande du Groupe d'experts sur l'évaluation du CAD, le PNUD prendra également l'initiative de l'évaluation du renforcement des capacités en collaboration avec la Banque mondiale.

19. Appui à l'évaluation interne. Les détails de toutes les évaluations des projets et des programmes effectuées par les bureaux de pays et les services du Siège sont mis à la disposition du Conseil d'administration dans un document de séance sur l'analyse statistique. Le SEPS a fourni des apports et un appui technique à un certain nombre de ces évaluations internes effectuées par d'autres services. Cet appui s'est traduit par des conseils d'ordre méthodologique, par une assistance pour l'établissement du cadre et de la portée des évaluations par des réunions d'information destinées à informer les consultants chargés de l'évaluation des normes de qualité du PNUD, par des observations sur les projets de rapports et par l'intégration des rapports d'évaluation dans la base de données. Des apports ont été fournis pour l'évaluation des catégories suivantes des ressources spéciales du programme : lutte contre la pauvreté, environnement, renforcement de la gestion, coopération technique entre pays en développement, intégration des femmes et des hommes dans le développement, coordination de l'aide et mécanisme NATCAP, et plan spécial d'assistance économique à l'Amérique centrale (C-2).

VI. AUTRES ACTIVITÉS D'ÉVALUATION

20. Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU). En 1994, le FENU a effectué trois évaluations finales, une étude thématique des approches participatives de l'irrigation à petite échelle, et une évaluation qu'il a réalisée en collaboration avec le Programme des partenaires du développement du PNUD. Plusieurs initiatives ont été lancées pour renforcer les activités de suivi et d'évaluation actuelles et pour permettre une évaluation plus systématique des résultats de l'organisation concernant les nouveaux thèmes de programmation relatifs à la décentralisation et à la participation. Ces initiatives portent notamment sur : a) l'examen des données de base existantes et de la façon dont elles sont actuellement exploitées aux fins de l'évaluation des projets; b) l'élaboration d'une grille de présentation qui pourrait faciliter la formulation des projets; c) la normalisation du mandat des évaluations sectorielles qui permettrait d'uniformiser les résultats des évaluations et de faciliter l'analyse comparative des projets; d) l'élaboration d'une liste préliminaire d'indicateurs de performance clefs par secteur et par thème qui pourraient être testés, puis utilisés au cours de la phase de conception des projets.

21. Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM). Parmi les différentes activités d'évaluation menées en 1994, la plus importante a porté sur les indicateurs de mesure d'impact. L'UNIFEM a testé une méthode participative d'évaluation de l'impact des actions de développement sur la population féminine en Amérique latine, en Afrique et en Asie et a établi une liste préliminaire d'indicateurs permettant de mesurer l'autonomisation. Il a également financé un stage de formation aux techniques d'évaluation participative qui a été proposé aux femmes des professions libérales de 17 pays. Cette formation a notamment porté sur les techniques permettant de tenir compte des critères de sexe dans les méthodes de suivi et d'évaluation. Un document interne décrit les résultats des différentes évaluations effectuées et les enseignements qui s'en sont dégagés.

22. Bureau des Nations Unies pour la région soudano-sahélienne (BNUS). Deux évaluations ont été effectuées en 1994. La première a porté sur un projet, mené dans le Nord du Soudan, en vue du repeuplement en acacias de la Gum Belt dans le cadre de la lutte contre la désertification dans le Nord du Darfour (SUD/88/X05). Ce projet, qui a été évalué conjointement par le Gouvernement soudanais, les Pays-Bas et le BNUS, a atteint ses objectifs en matière de renforcement des capacités. La seconde évaluation a porté sur la deuxième phase d'un projet de mise en valeur des ressources naturelles et de lutte contre la désertification dans la plaine côtière de la République de Djibouti (DJI/88/X02). Il a été constaté que ce projet avait donné de bons résultats en ce qui concerne la participation communautaire à l'organisation et à la gestion des activités et des ressources. Il a été recommandé que le renforcement des activités génératrices de revenus et la participation des bénéficiaires aux prises de décisions figurent parmi les objectifs de la prochaine phase.

Annexe

REDEFINIR L'ÉVALUATION POUR MIEUX EXPLOITER SES RÉSULTATS ET
 TIRER PARTI DES ENSEIGNEMENTS QUI S'EN DÉGAGENT DANS LA
 FORMULATION DES STRATÉGIES

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 5	11
II. RÉAFFIRMER LA FONCTION CENTRALE DE L'ÉVALUATION DANS L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	6 - 11	12
A. Le développement en crise : remise en cause de l'aide au développement	6 - 9	12
B. Un nouvel enjeu pour le développement : reconsidérer l'évaluation des programmes et des projets	10 - 11	13
III. ÉVALUATION DES EFFETS DU DÉVELOPPEMENT : TENDANCES ET PROBLÈMES AU PNUD	12 - 17	13
A. Le PNUD, courtier de la coopération en matière de développement	12	13
B. Gestion, partenariat et participation nationaux aux programmes et projets	13 - 17	15
IV. SYSTÈME ACTUEL D'ÉVALUATION ET DE PLANIFICATION DES PROGRAMMES AU PNUD	18 - 31	16
A. Étude critique du processus d'évaluation au PNUD	18 - 28	16
B. Examen de la formulation et de l'évaluation des résultats des programmes et des projets	29 - 31	19
V. RÔLE DU SERVICE DE L'ÉVALUATION ET DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE	32 - 34	22
VI. MESURES À PRENDRE EN VUE DE REDEFINIR L'ÉVALUATION .	35 - 49	23
A. Adopter une stratégie de gestion pour exploiter systématiquement les enseignements tirés de l'évaluation	35 - 37	23
B. Exploitation des enseignements tirés des évaluations dans la conception des programmes et projets	38	24

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
C. Procédures et directives	39 - 41	24
D. Définition d'objectifs et d'indicateurs quantifiables aux fins de l'évaluation des résultats	42 - 44	25
E. Renforcer les capacités d'évaluation du PNUD . .	45 - 46	26
F. Renforcement des capacités des différents partenaires du PNUD	47 - 48	26
G. Diffusion des enseignements tirés	49	27
VII. ACTIVITÉS FUTURES	50	27
<u>Appendice</u> . PLAN D'ACTION CONCERNANT LES INITIATIVES PRINCIPALES		29

I. INTRODUCTION

1. Depuis sa création en 1994, le Service de l'évaluation et de la planification stratégique (SEPS) s'est employé à redéfinir entièrement la fonction et la structure des activités d'évaluation au sein du PNUD. Il a ainsi réuni des éléments qui devraient permettre d'utiliser l'évaluation pour déterminer l'orientation des programmes et en mesurer l'efficacité et l'impact pour encourager le PNUD à exploiter systématiquement les enseignements tirés des évaluations, et pour aider l'Administrateur à s'acquitter de ses obligations redditionnelles. Pour y parvenir, il a tiré parti de l'expérience acquise par l'ancien Service central d'évaluation au cours de ses principales études : examen de la gestion stratégique (1990), analyse statistique (1992) et étude sur l'utilisation des résultats de l'évaluation (1993). Les résultats de ces études ont déjà été communiqués au Conseil d'administration qui les a approuvés.

2. La première étude a conclu à la nécessité d'axer davantage l'évaluation sur les méthodes, les programmes, les stratégies et les politiques que sur les projets. La deuxième et la troisième ont conclu qu'il conviendrait de redéfinir entièrement les fonctions des activités d'évaluation et d'amener l'ensemble de l'organisation à exploiter systématiquement les enseignements tirés des évaluations¹. Il a été recommandé dans l'étude sur l'utilisation des résultats de l'évaluation qu'une action soit engagée dans trois domaines prioritaires :

- a) Exploitation systématique des enseignements tirés de l'évaluation dans le domaine du développement;
- b) Création d'un système d'information en retour au sein du PNUD;
- c) Renforcement des capacités nationales d'évaluation des gouvernements partenaires du PNUD.

3. Le PNUD a envisagé d'adopter les recommandations formulées à l'issue de cette étude dans le cadre d'une vaste initiative visant à harmoniser trois éléments distincts de la programmation du PNUD, à savoir : la planification stratégique, qui porte sur les activités et stratégies de base du PNUD; la planification opérationnelle, qui s'attache à déterminer les moyens à mettre en oeuvre pour obtenir des résultats; et le contrôle des résultats qui analyse la conformité des résultats obtenus par rapport aux objectifs visés en s'appuyant sur des études et des activités de suivi et d'évaluation.

4. De nombreuses actions ont déjà été exécutées ou sont en cours d'exécution dans le cadre de cette initiative. Ces actions pourraient considérablement améliorer l'efficacité et la qualité des activités du PNUD et sa contribution au

¹ Voir DP/1994/24, annexe II, "Améliorer l'utilisation des résultats de l'évaluation au PNUD : le point de la question". Cette étude a été réalisée à la fin de 1993 par trois consultants extérieurs qui ont eu des entretiens approfondis avec le personnel du siège du PNUD et qui se sont également rendus auprès de huit organismes des Nations Unies, de quatre organismes donateurs, à la Banque mondiale et dans neuf bureaux extérieurs.

développement. La redéfinition de la fonction et de la place du système d'évaluation au sein du PNUD joue un rôle central dans ce processus.

5. L'objet du présent document est de :

a) Montrer que l'évaluation a une fonction essentielle dans la gestion des programmes en faveur du développement durable;

b) Redéfinir les principaux concepts, thèmes et stratégies liés au renforcement de l'évaluation afin de faire de l'évaluation un outil au service du développement au sein du PNUD;

c) Dresser le bilan des actions spécifiques qui ont été ou sont engagées pour redéfinir l'évaluation dans le cadre des systèmes de planification et de la structure opérationnelle du PNUD;

d) Déterminer les principales activités à mettre en place ou à envisager à court terme pour favoriser l'analyse et l'exploitation systématique des enseignements tirés des évaluations au sein du PNUD.

II. RÉAFFIRMER LA FONCTION CENTRALE DE L'ÉVALUATION DANS L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

A. Le développement en crise : remise en cause de l'aide au développement

6. L'évolution qu'a connue la société dans son ensemble au cours des dix dernières années a permis d'améliorer le niveau de vie dans certains pays en développement et celui de certains secteurs de la population dans de nombreux autres. Les taux de scolarisation primaire et secondaire ont considérablement augmenté, notamment parmi les femmes. Un nombre croissant d'individus ont dorénavant accès aux services de santé et d'hygiène, la mortalité infantile a diminué et l'espérance de vie, le bien-être social et le revenu moyen par habitant se sont accrus.

7. Toutefois, ces progrès ne sont pas partagés par tous les pays en développement, ni même par l'ensemble de la population des pays industrialisés. Au niveau mondial, un nombre important d'habitants de notre planète souffrent encore d'une pauvreté chronique; près de 35 % de la population adulte, dont deux tiers de femmes sont toujours analphabètes; 30 % des enfants d'âge scolaire ne finissent pas l'école primaire; plus de 40 % des pays en développement ne sont pas dotés des services de base. Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, le revenu par habitant est retombé au niveau des années 70.

8. Dans le même temps, le sentiment croissant que les stratégies de développement sont en crise a poussé de nombreux donateurs habituels à remettre en cause le concept des "transferts de ressources". En conséquence, les engagements en matière d'aide internationale aux pays en développement ont diminué et les partenaires demandent dorénavant des preuves tangibles de l'effet des programmes sur le développement.

9. Compte tenu de l'incertitude et du manque de confiance dont le rôle et les résultats de l'aide internationale sont l'objet, la valeur et l'efficacité des programmes de développement classiques sont sérieusement remises en question. Ces doutes deviennent d'autant plus critiques que les pays donateurs doivent affronter une demande interne de soutien économique de plus en plus pressante de la part de leurs propres classes défavorisées. Les organisations d'aide au développement, tant bilatérales que multilatérales, ont la tâche ardue de prouver que l'aide publique au développement (APD) en faveur de projets et programmes destinés aux pays en développement peut être un instrument efficace pour éliminer la pauvreté et promouvoir un développement autonome. Toutefois, cela reporte directement sur la fonction d'évaluation la charge d'aider à trouver des réponses aux questions fondamentales sur l'incidence des activités de coopération technique et leur contribution au développement durable.

B. Un nouvel enjeu pour le développement : reconsidérer l'évaluation des programmes et des projets

10. Étant associé au débat susmentionné en qualité de protagoniste du développement international, le PNUD se doit d'essayer de rendre sa contribution mieux adaptée et plus efficace. Une grande partie de l'aide apportée au PNUD est destinée à renforcer l'infrastructure humaine, institutionnelle et économique de ses pays partenaires afin que ceux-ci puissent soutenir leurs efforts de développement.

11. Toutefois, par suite de la multiplicité de ses rôles au sein du système des Nations Unies, le PNUD a aussi une clientèle très variée, aux demandes souvent contradictoires. Face à cette complexité, le PNUD doit réexaminer d'urgence, non seulement ses propres approches à l'évaluation, mais également le rôle fondamental de l'évaluation elle-même. Cet examen doit être envisagé dans le cadre d'un processus plus large d'ajustement institutionnel qui exige de l'organisation qu'elle fournisse à ses différents clients des services de meilleure qualité. La fonction d'évaluation se trouve mise au défi de générer des données d'où puisse de proche en proche se dégager un enseignement qui, à son tour, contribuera à améliorer la conception des programmes et la gestion des activités de développement ainsi qu'à mieux évaluer leur incidence sur la pauvreté.

III. ÉVALUATION DES EFFETS DU DÉVELOPPEMENT : TENDANCES ET PROBLÈMES AU PNUD

A. Le PNUD, courtier de la coopération en matière de développement

12. Dès le début, le PNUD a été perçu principalement comme un courtier en matière de financement et de coopération technique visant à soutenir les pays en développement. Dans cette optique, sa principale responsabilité était de rendre compte aux gouvernements des activités qu'il menait. Toutefois, en pratique, les relations du PNUD avec les gouvernements partenaires ont entraîné une évolution progressive de son rôle dans l'élaboration des programmes et des projets. Cette évolution des responsabilités du PNUD en la matière peut être divisée en quatre étapes :

a) Rôle limité du PNUD dans la conception des projets/programmes

Au départ, l'organisation n'avait qu'un rôle limité dans l'élaboration des programmes et pratiquement aucun dans la mise en oeuvre des projets qu'elle finançait. Ces activités étaient principalement menées par les institutions spécialisées, de concert avec les autorités nationales.

En tant qu'intermédiaire financier, le PNUD était considéré comme tenu de rendre compte de l'utilisation effective des fonds, alors que la responsabilité principale de l'évaluation des résultats des programmes relevait des agents d'exécution;

b) Élaboration et suivi en commun des projets/programmes

L'augmentation du nombre des pays en développement dans les années 70 et la nécessité croissante d'aider les gouvernements à assurer la coordination intersectorielle des projets ont entraîné une participation accrue du PNUD à la conception des programmes nationaux de développement et eu pour effet que l'organisation s'est trouvée investie de la responsabilité d'évaluer l'impact des différents projets dans le cadre des plans de développement.

Il en est résulté un système complexe d'obligation redditionnelle dans lequel le PNUD a continué d'assumer ses responsabilités financières et comptables tout en partageant les activités de suivi et d'évaluation des projets avec ses partenaires : le gouvernement bénéficiaire et l'agent d'exécution. Les trois entités ont instauré un système tripartite qui est devenu l'instrument principal du suivi des projets. Des examens tripartites assuraient le contrôle des résultats des projets sur une base annuelle ainsi qu'en fin d'exécution et formulaient des recommandations en vue d'ajustements à mi-parcours. L'évaluation visant à dégager des enseignements et à les diffuser ne constituait pas l'objectif principal du système d'examen;

c) Accession à la responsabilité de l'évaluation des projets/programmes

Le PNUD a élargi son rôle en matière d'évaluation des résultats des projets lorsqu'il a publié, en 1977, le Manuel des programmes et projets qui vise à permettre un examen plus systématique des résultats et à commencer de créer un mécanisme d'analyse des leçons tirées de l'évaluation des projets. Toutefois, son objectif principal était d'établir les règles et procédures applicables au déroulement des cycles de projet. En fait, il n'a guère contribué à dégager des enseignements des projets évalués, et encore moins à faire systématiquement connaître les données d'expérience tirées de l'exécution des projets, même lorsqu'elle était menée à bien. Bien qu'il ait été périodiquement révisé et actualisé, le Manuel doit maintenant être modifié de manière à rendre compte du fait que l'exploitation des enseignements tirés de l'expérience et la gestion stratégique prennent actuellement une importance prépondérante dans l'évaluation des programmes. Le Conseil d'administration, dans sa décision 83/12 du 24 juin 1983, a approuvé la décision de l'Administrateur de mettre en place une unité centrale d'évaluation, qui est devenue plus tard le Service central d'évaluation. Ces mesures ont permis d'adopter au PNUD une approche intégrée en matière d'évaluation;

d) Exploitation des enseignements tirés de l'évaluation et gestion stratégique

Compte tenu des défis actuels, le PNUD doit impérativement réexaminer dans ses programmes les fonctions plus générales que constituent, d'une part, l'évaluation, et, d'autre part, l'exploitation des enseignements tirés de celle-ci. Outre l'analyse des résultats et de l'impact des différents projets, l'évaluation est également indispensable pour fournir des informations fiables en vue d'éclairer la formulation de stratégies et de faciliter la prise de décisions tant au PNUD que parmi les gouvernements partenaires.

L'évaluation devrait constituer le lien entre l'analyse des politiques et la formulation des orientations possibles, et par conséquent entre les décisions relatives à la planification du budget et les priorités en matière d'affectation des ressources. Elle devrait contribuer à l'amélioration de la gestion des programmes et à une réévaluation stratégique continue de la mission et des activités de l'organisation.

B. Gestion, partenariat et participation nationaux aux programmes et projets

13. Depuis 1976, le PNUD a considérablement décentralisé ses services de planification de programmes et d'opérations et a instauré ce faisant une modalité d'exécution nationale des programmes. Cette approche a pour objectif de réaffirmer que les partenaires nationaux ont à la fois la responsabilité et la propriété de leurs programmes de développement respectifs, ce qui implique de leur part une plus grande obligation redditionnelle à l'égard de la mise en oeuvre et des résultats des projets. L'exécution nationale est fondée sur les besoins et capacités spécifiques des pays tels qu'évalués par ces derniers, mais laisse aux agents d'exécution nationaux la possibilité d'accéder aux services spécialisés du système des Nations Unies. Un soutien supplémentaire est fourni pour établir ou renforcer les capacités nationales en matière de planification, de mise en oeuvre et d'exécution des programmes et des projets.

14. Dans le contexte de l'exécution nationale, l'évaluation fournit aux gouvernements et au PNUD l'occasion d'examiner en détail la mesure dans laquelle la propriété nationale se manifeste en matière de gestion des programmes. L'évaluation permet de tirer de programmes spécifiques des enseignements susceptibles d'éclairer, dans le cadre institutionnel, des programmes dans d'autres régions.

15. L'exécution nationale facilite également l'éclosion d'un sentiment de participation plus authentique. Elle transforme la relation entre donateurs et pays bénéficiaires en partenariat, faisant passer les institutions nationales du statut de "clients" passifs à celui de "parties prenantes" actives et les collectivités cibles du rôle de "bénéficiaires" à celui plus dynamique de "partenaires" dans le processus auquel elles prennent part. Il est généralement admis que les collectivités des pays en développement, loin d'opposer systématiquement des résistances aux changements, sont ouvertes à ceux-ci lorsqu'elles perçoivent le profit qu'elles peuvent en tirer et accèdent aux moyens de les intégrer et de les gérer dans le cadre de leurs pratiques culturelles et de leurs systèmes de valeurs.

16. La participation contribue à améliorer la conception des programmes et des projets, en permettant aux gouvernements concernés et au PNUD :

a) D'identifier et d'éviter les risques et les erreurs perçus par les collectivités mais qui ne sont pas toujours évidents pour d'autres;

b) D'associer les bénéficiaires à la définition de macro-objectifs et de buts concrets en matière de programmes, ainsi qu'à celle de repères permettant la mesure des progrès accomplis sur la voie de leur réalisation;

c) D'intégrer de nouvelles connaissances dans les systèmes traditionnels;

d) D'inciter l'ensemble des acteurs à s'engager plus complètement dans la réalisation des objectifs du projet et encourager les collectivités et les agents locaux à affecter aux projets de nouvelles ressources, parfois inattendues;

e) De susciter de grandes espérances à l'égard du projet, stimuler l'intérêt pour ses résultats et prôner une meilleure acceptation de la responsabilité de son aboutissement;

f) De faciliter une exploitation plus directe et plus pertinente des enseignements tirés du projet, ce qui permettra une meilleure intégration des données d'expérience dans de nouveaux programmes, ainsi que l'ajustement des activités en cours.

17. La participation de tous les acteurs impliqués dans les programmes de développement, qu'il s'agisse de gouvernements, d'institutions du secteur public, d'organisations non gouvernementales (ONG) ou de collectivités locales, est essentielle à toutes les étapes du processus. En conséquence, ils doivent tous y être activement associés, de la conceptualisation des projets, en passant par la formulation et la mise en oeuvre des programmes, jusqu'à l'évaluation des résultats.

IV. SYSTÈME ACTUEL D'ÉVALUATION ET DE PLANIFICATION DES PROGRAMMES AU PNUD

A. Étude critique du processus d'évaluation au PNUD

18. La tendance générale au PNUD a été d'utiliser l'évaluation pour tenir lieu d'étude d'impact et d'examen budgétaire; suivre et évaluer les résultats des projets; déterminer s'il convenait de poursuivre l'exécution d'un projet ou d'y mettre fin; ou identifier les mesures correctives à prendre à court terme en vue d'atteindre les objectifs du projet. Dans le premier cas, une attention considérable est prêtée aux mécanismes de gestion opérationnelle et au respect des procédures par les agents d'exécution et les gouvernements concernés. Dans le deuxième cas, on s'est attaché principalement à examiner la réalisation effective du projet par rapport aux objectifs fixés et au plan de travail. Toutefois, on accorde généralement beaucoup moins d'attention à l'évaluation des résultats par rapport aux prémisses de conception, ou à celle de l'impact des résultats du projet sur les collectivités.

19. En l'absence de mesures d'impact, les évaluateurs ont du mal à distinguer les résultats objectifs des impressions subjectives. D'ordinaire, aucune donnée repère ou norme d'exécution convenue n'est incorporée aux projets lors de la conception initiale, en vue d'évaluer les résultats effectifs. De plus, les conclusions qualitatives concernant les résultats des projets ne reposent souvent que sur une base quantitative impropre à fonder un jugement. Dans un tel système, l'utilité de l'évaluation dépend largement de l'expérience, des compétences et de la conscience des évaluateurs. Il n'est pas rare que le gouvernement et le PNUD émettent des réserves sur les conclusions formulées quant au succès ou à l'échec d'un projet sur la base des résultats observés par les équipes d'évaluation et des jugements auxquels elles ont abouti.

20. Dans l'ensemble, les systèmes opérationnels du PNUD ont appuyé la méthode d'évaluation des projets indiquée ci-après :

a) Les évaluations sont effectuées en recourant à des consultants externes, qui sont responsables au premier chef de leurs conclusions et recommandations;

b) Les missions des consultants, qui durent de deux à trois semaines, sont jugées généralement trop brèves pour permettre une étude exhaustive. L'accent est mis principalement sur les objectifs, ce qui en général ne permet pas d'évaluer l'impact sur les collectivités bénéficiaires;

c) Le PNUD n'est guère encouragé à tirer des enseignements de l'expérience ni par suite à en intégrer les données dans la conception des projets;

d) Les partenaires nationaux ne s'intéressent guère, ou n'accordent qu'un faible degré de priorité, à l'utilisation des données d'expérience dans leurs propres activités de planification du développement. Souvent, ils ne disposent pas des capacités institutionnelles nécessaires pour évaluer les projets ni, par conséquent, pour tirer des enseignements de leur expérience.

21. Dans de telles conditions, au sein du PNUD, le sentiment de maîtriser le processus d'évaluation et d'être directement responsable de celui-ci n'a guère prévalu, en même temps qu'une certaine résistance se faisait sentir à l'égard de la promotion d'un comportement institutionnel favorable à l'exploitation des données d'expérience.

22. Dans le cadre d'un séminaire sur l'analyse et l'amélioration de l'évaluation des résultats, organisé conjointement par le Service de l'évaluation et de la planification stratégique et le bureau de pays du PNUD au Viet Nam, il a été observé qu'à l'heure actuelle les procédures et rapports de suivi et d'évaluation du PNUD sont principalement axés sur l'achèvement des activités et la génération de "produits" connexes, et que les rapports ne contiennent généralement pas le type de données qui fournit une base objective ou indépendante pour déterminer si les objectifs ont été atteints à ce niveau.

23. Selon les conclusions formulées, les caractéristiques des systèmes du PNUD qui semblent expliquer l'absence d'information sur l'impact des projets et des programmes sont les suivantes :

/...

- a) Les objectifs ne définissent pas clairement les résultats escomptés;
- b) Les hypothèses concernant les relations entre les causes et les effets ne sont pas articulées de façon systématique;
- c) Il n'existe aucune base convenue pour juger de l'impact des projets et des programmes;
- d) Les données nécessaires pour déterminer si les résultats ont été atteints ne sont pas recueillies;
- e) Les examens annuels sont axés presque exclusivement sur l'état d'avancement des activités et les résultats des projets ou programmes au niveau des "produits";
- f) Les informations réunies pendant la durée d'une activité appuyée par le PNUD sont insuffisantes pour décider si la réalisation des "produits" initialement prévus est toujours appropriée, compte tenu de l'évolution de la situation dans le pays, ou si elle est suffisante pour obtenir les effets désirés;
- g) Une grande partie des informations nécessaires pour parvenir à des conclusions concernant l'impact des projets ou programmes ne figurent pas dans les évaluations à mi-parcours, les évaluations finales et les évaluations ex post.

24. Une enquête effectuée par le PNUD en 1992 a révélé qu'une partie importante (56 %) des administrateurs chargés des programmes consacraient moins de 20 % de leurs heures de travail à des fonctions de suivi et d'évaluation, ou à tirer des enseignements des données d'expérience, ce qui, compte tenu de la nature des opérations du PNUD, est insuffisant². Les activités d'évaluation et l'exploitation des données d'expérience sont d'abord et avant tout des responsabilités fondamentales incombant aux administrateurs chargés des programmes. Cependant, nul ne peut être contraint de tirer parti de l'expérience contre son gré et s'il n'a guère d'incitation à le faire. Le PNUD doit susciter chez les administrateurs chargés des programmes un désir tangible d'évaluer et de favoriser une attention continuelle aux résultats et conséquences des programmes, dès l'étape de conception du cycle de programmation.

25. Au siège, on n'exerce guère de pression pour que les données et enseignements tirés des évaluations déjà réalisées soient utilisés lors de l'élaboration des plans annuels d'évaluation des programmes. Quant aux bureaux de pays, il ressort du rapport de l'enquête qu'ils ont davantage tendance à

² D'après les réponses à un questionnaire sur le système de suivi et d'évaluation du PNUD, envoyé à 125 bureaux de pays du PNUD et à 72 administrateurs chargés des programmes au siège. Il est important de noter que si seulement 27 administrateurs du siège (soit 35,5 %) ont répondu, la réponse des bureaux de pays a été élevée, 104 bureaux (soit 80,4 %) ayant répondu au questionnaire avant la date limite.

utiliser ces informations, mais aussi qu'il est plus probable que les administrateurs chargés des programmes n'en aient pas directement connaissance – ou puissent en disposer. Le questionnaire sur l'exploitation des données d'expérience a cité 25 sources de rétro-information sur les projets de développement, dont 18 fournies par le siège. Seulement 28,5 % de celles-ci étaient connues du bureau de pays type. En fait, les documents des gouvernements et des autres organismes des Nations Unies étaient consultés plus fréquemment que les matériaux de PNUD.

26. Le guide opérationnel à l'intention des consultants sur le système d'évaluation du PNUD est un document détaillé qui contient d'utiles références³. Ce document est la principale source des données d'évaluation contenues dans la base de données informatisée du PNUD, que gère le Service central de l'évaluation et de la planification stratégique. En conséquence, ce document est l'une des principales sources d'enseignement institutionnel et systématique de l'Organisation en matière de résultats des programmes et projets.

27. Les directives couvrent les différents aspects de l'exécution des projets et demandent expressément aux évaluateurs d'indiquer les enseignements tirés, susceptibles d'être appliqués à d'autres projets et programmes. Cependant, cette requête venant après une longue série de tâches et d'observations liées aux résultats des projets considérés, il n'est pas rare que les évaluateurs négligent complètement cette section ou ne lui accordent que peu d'attention. Le PNUD et les gouvernements partenaires sont souvent incapables de tirer un enseignement maximal de ces activités qui compte tenu du nombre important de projets évalués, constituent cumulativement un volume de données important et une source potentielle de données d'expérience sur les programmes et leur impact sur le développement.

28. Il convient de s'efforcer par tous les moyens de renforcer la capacité du PNUD de tirer les enseignements pertinents de l'examen d'un échantillon représentatif des rapports d'évaluation déjà consignés dans la base de données, leur valeur ayant été clairement démontrée dans le cadre de l'étude sur l'exploitation des données d'expérience publiée par l'ancien Service central d'évaluation.

B. Examen de la formulation et de l'évaluation des résultats des programmes et des projets

29. Évaluer les résultats des programmes et des projets ainsi que leur contribution aux buts et objectifs de développement d'un pays partenaire nécessite un examen systématique du processus d'évaluation tel qu'il est actuellement conçu et mis en oeuvre. Cet examen doit mettre l'accent sur les lacunes et les points faibles de la conception des programmes et des projets,

³ PNUD : "Guidelines for Evaluators" (Directives à l'intention des évaluateurs), comprenant une note d'information sur l'évaluation des projets, est un document publié en 1993 par le Service central d'évaluation, devenu le Service de l'évaluation et de la planification stratégique. Ce dernier assurera l'actualisation de ces directives de manière qu'elles tiennent compte des nouvelles approches en cours d'élaboration en matière d'évaluation.

ainsi que des procédures de fonctionnement et des directives concernant le suivi, l'évaluation des résultats et de l'impact et l'établissement des rapports. Il suppose également qu'un comportement institutionnel favorable à l'exploitation des enseignements tirés de l'expérience, ainsi qu'un engagement personnel de tous les fonctionnaires, doivent être instaurés dans tous les services de l'organisation.

30. La révision du système d'évaluation doit surtout porter sur les six domaines suivants :

a) Mesure des résultats

La mesure des résultats consiste à évaluer la contribution d'un projet à la réalisation de buts et objectifs spécifiques et mesurables. La mesure des résultats doit être envisagée au stade de la conception aussi bien que durant l'exécution du projet. Des données-repères et données de base initiales en fonction desquelles on pourra évaluer les résultats effectivement obtenus doivent être incluses dans la conception et le plan de travail. La conceptualisation et la formulation initiales d'un projet doivent faciliter la stipulation des questions à traiter et des résultats mesurables pouvant être obtenus;

b) Évaluation de l'impact

La véritable valeur d'un projet pour la collectivité dans laquelle il a été mis en oeuvre ne peut se mesurer que par son impact effectif sur le présent et l'avenir de celle-ci ainsi que sur son environnement actuel et futur. Il faut souvent attendre longtemps après la fin des activités du projet pour évaluer cet impact, ce qui démontre bien l'importance de l'évaluation ex post dans une étude d'impact. Les évaluateurs doivent être capables de déterminer les relations de cause à effet entre l'impact constaté et les activités du projet, et de comprendre le dosage d'apports et d'autres facteurs (y compris les facteurs non programmés) qui a conduit à l'impact définitif enregistré par la collectivité;

c) Évaluation de la capacité nationale et de la durabilité

Pour évaluer la contribution à long terme des activités d'un projet, il est essentiel que les évaluateurs examinent la capacité des partenaires d'assurer la pérennité des résultats du projet, de noter les obstacles à la durabilité et de repérer les institutions locales qu'il faut renforcer. L'évaluation des capacités nationales ne doit pas seulement porter sur le secteur public, mais englober également une vaste gamme de secteurs pertinents de la société civile qui sont parties prenantes dans les résultats du projet⁴. Les indicateurs peuvent être soit tangibles (comme l'octroi d'un appui permanent du secteur public ou d'autres institutions à la communauté), soit tout à fait abstraits (comme, par exemple, le degré d'intégration des nouvelles techniques dans la culture, la dynamique de création d'organisations communautaires chargées de

⁴ "Développement des capacités : Enseignements tirés de l'expérience et principes directeurs", PNUD, décembre 1994.

promouvoir les objectifs du projet, ou les grandes mutations sociales et économiques en cours);

d) Supervision du système décentralisé de suivi et d'évaluation

Le système décentralisé de suivi et d'évaluation du PNUD a fait la preuve de sa valeur. Toutefois, il est important que ceux auxquels on a délégué des pouvoirs fassent respecter et appliquent les règles visant à renforcer les structures de responsabilité. Cela est particulièrement important dans le cadre de l'approche-programme, de l'exécution nationale et de la délégation de pouvoirs aux bureaux de pays. Les récentes observations des vérificateurs externes des comptes sur ce sujet sont pertinentes;

e) Amélioration des liens entre formulation et évaluation

Il est important d'associer étroitement la formulation et l'évaluation, et ce pour trois raisons : pour s'assurer que les parties prenantes et leurs espérances sont définies dès le stade de la conception, afin de pouvoir évaluer par la suite la mesure dans laquelle ces espérances ont été satisfaites; pour mettre en place les instruments de base (données de base, données-repères, etc.) sur lesquels repose un système efficace de suivi et d'évaluation; et pour établir le mécanisme approprié d'exploitation des enseignements tirés de l'expérience;

f) Renforcement du système de suivi en tant qu'instrument de gestion

En raison de son rôle initial d'organe de financement faisant appel à des agents d'exécution pour les contributions techniques, le PNUD a mis au point un système axé sur les apports. Les nouvelles orientations relatives aux questions de fond, l'utilisation de l'approche-programme et de la modalité d'exécution nationale ainsi que l'extension de la participation aux coûts ont rendu nécessaire la création d'un système de suivi plus efficace. Le Service de l'évaluation et de la planification stratégique a un rôle pilote à jouer dans les efforts déployés pour revoir le système actuel et l'adapter aux nouveaux défis.

31. Les enseignements cumulatifs tirés de l'évaluation doivent contribuer à l'examen en cours de la conception des projets et à l'amélioration des perspectives d'un développement humain durable. Une attitude plus positive à l'égard des enseignements tirés de l'expérience et un système de rétro-information plus efficace sont essentiels pour une bonne conception des programmes et des projets et, de façon plus générale, pour la nature de l'appui du PNUD au développement. En mettant au point un meilleur système, le PNUD vise surtout les objectifs suivants :

a) Intégrer les enseignements tirés de l'expérience dans la planification et la conception des programmes et des projets;

b) Améliorer l'élaboration des procédures et des directives relatives aux projets et programmes;

c) Établir pour les projets des indicateurs et des objectifs mesurables;

/...

d) Développer les capacités de suivi et d'évaluation des personnels et des partenaires;

e) Stocker et diffuser les enseignements tirés de l'expérience.

V. RÔLE DU SERVICE DE L'ÉVALUATION ET DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE

32. La création du Service de l'évaluation et de la planification stratégique et son implantation dans le bureau de l'Administrateur traduisent la ferme résolution du PNUD d'appliquer les initiatives pour le changement approuvées par le Conseil d'administration dans sa décision 94/14. Le fait que ce service soit chargé à la fois des fonctions de l'évaluation et de la planification stratégique confirme que l'évaluation est une source essentielle d'enseignements pour améliorer la gestion, la qualité et l'orientation future des programmes du PNUD.

L'administrateur a annoncé que les principales responsabilités du Service seraient les suivantes :

a) Mettre au point différents scénarios et stratégies de gestion en fonction des tendances susceptibles d'affecter le PNUD;

b) Renforcer les structures organiques de responsabilité, de rétro-information et d'exploitation des enseignements tirés de l'expérience grâce aux activités de programme;

c) Aider à intégrer les divers échelons de formulation et d'application des politiques au PNUD.

33. Les principales activités qui seront menées par le Service pour s'acquitter de son mandat s'articuleront autour de trois domaines prioritaires :

a) Intégrer les fonctions d'évaluation et de planification stratégique;

b) Appuyer le recentrage du PNUD pour la période à venir;

c) Faciliter le changement dans l'organisation.

34. Plusieurs éléments axés sur la collecte d'opinions et la définition des politiques, d'un programme global d'analyse, de planification et de gestion du changement ont été mis en oeuvre depuis 1992 et ont permis de recueillir des informations stratégiques importantes :

a) Achèvement de l'étude intitulée "Améliorer l'utilisation des résultats de l'évaluation au PNUD : le point de la question" (voir DP/1994/24, annexe II);

b) Réalisation d'une "Charte du changement" par l'équipe interne de transition⁵;

c) Convocation de la réunion mondiale des représentants résidents du PNUD à Rye (21-25 mars 1994);

d) Établissement du programme de gestion stratégique.

VI. MESURES À PRENDRE EN VUE DE REDÉFINIR L'ÉVALUATION

A. Adopter une stratégie de gestion pour exploiter systématiquement les enseignements tirés de l'évaluation

35. L'adoption d'une stratégie de gestion est l'un des principaux éléments qui permettraient d'amener le PNUD à exploiter systématiquement les enseignements tirés des évaluations. Cette stratégie comporte cinq volets :

- a) Délimiter un cadre de planification stratégique;
- b) Préciser la notion de planification opérationnelle au sein du PNUD;
- c) Créer des centres d'expérimentation des nouveaux concepts et critères regroupant les acteurs de la nouvelle stratégie;
- d) Améliorer l'évaluation des résultats des programmes;
- e) Suivre les changements introduits au sein du PNUD.

36. Cette stratégie de gestion vise à appuyer la redéfinition de l'évaluation et les autres grandes questions relevant de la conception stratégique, en mettant en place une structure-cadre et en définissant les grandes lignes des actions et stratégies à mettre en oeuvre pour introduire les changements voulus. Il s'agit d'amener le PNUD à exploiter systématiquement les enseignements tirés des évaluations, en améliorant les systèmes d'évaluation des résultats et de partage des connaissances, ainsi que les capacités de suivi et d'évaluation des programmes, en particulier au niveau des bureaux de pays.

37. Si l'on souhaite engager une réforme institutionnelle, c'est avant tout parce que l'évaluation fournit des informations essentielles à la planification stratégique et à la prise de décisions, informations que le PNUD devrait exploiter de façon à renforcer la pratique et les capacités gestionnaires et à mieux s'acquitter de son mandat. La direction du PNUD a pleinement reconnu l'importance des activités de planification et les appuie sans réserve. Elle applique actuellement plusieurs décisions importantes prises pour mettre en oeuvre la conception stratégique retenue.

⁵ PNUD : "A Charter for Change; Part I - Vision and Goals; Part II - Management Challenges", octobre 1993.

B. Exploitation des enseignements tirés des évaluations dans la conception des programmes et projets

38. Le Service de l'évaluation et de la planification stratégique attache la plus haute importance à la prise en compte des enseignements tirés des évaluations dans les activités de formulation et de conception des projets et programmes. Les auteurs de l'étude sur l'utilisation des résultats de l'évaluation avaient déjà souligné qu'il était urgent de réformer plusieurs aspects du système actuel. Les recommandations qu'ils avaient formulées ont été reprises par le Service de l'évaluation et de la planification stratégique⁶, qui s'emploie notamment :

a) À élaborer des instruments et des méthodes de mise à profit de l'information en vue de diffuser les enseignements tirés de l'évaluation et d'engager un dialogue sur leur applicabilité. Le Service de l'évaluation et de la planification stratégique organise ainsi des réunions d'information à l'intention des administrateurs de programme et de la direction, ainsi que des ateliers méthodologiques et des exposés vidéophoniques;

b) À organiser des formations à l'intention du personnel du Siège et des bureaux de pays sur les techniques de mise à profit des enseignements tirés des évaluations. Le Service de l'évaluation et de la planification stratégique a constaté que la mise en place de ces formations exigeait d'importants efforts de recherche et de synthèse. Différentes solutions possibles sont à l'étude;

c) À adapter l'exploitation des résultats des évaluations et des enseignements qui s'en dégagent aux besoins spécifiques des partenaires du PNUD⁷. Dans une structure décentralisée, c'est précisément la possibilité de recueillir directement l'opinion des personnes intéressées qui permet de mieux tirer parti des enseignements et qui justifie que des efforts et des ressources soient consacrés à l'évaluation et, surtout, aux projets et aux programmes. À cet égard, les auteurs de l'étude sur l'utilisation des résultats de l'évaluation ont particulièrement insisté sur la nécessité de procéder à une préévaluation au cours de la phase de formulation et de conception des projets, afin de mieux tirer parti des données d'expérience et de tenir compte de leurs incidences dans les projets et les programmes ultérieurs.

C. Procédures et directives

39. Les procédures et directives du PNUD concernant l'exécution des programmes, en particulier celles qui sont appliquées par la Division des politiques et procédures opérationnelles et celles qui figurent dans le Manuel des programmes

⁶ Voir DP/1994/24, annexe II.

⁷ D'après l'étude, si une forte proportion (92 %) des gouvernements participent aux activités de suivi et d'évaluation du PNUD, la plupart des responsables interrogés estiment que le système n'est ni très bon ni très mauvais. Lorsqu'elles n'étaient pas neutres, les observations des gouvernements étaient plutôt négatives que positives.

et projets, seront régulièrement révisés à la lumière des enseignements tirés des évaluations. Un nouveau manuel est en cours d'élaboration.

40. Le PNUD a récemment diffusé un document intitulé "Guiding principles for a Monitoring and Evaluation Methodology in the Context of Programme Approach" (Directives applicables à l'élaboration d'un système de suivi et d'évaluation dans le cadre de l'approche-programme). Pour mettre au point ces directives, le PNUD a consulté d'autres organismes des Nations Unies appartenant au Groupe de travail interinstitutions sur l'évaluation et a tenu compte de leurs recommandations. Les directives devraient permettre d'améliorer les résultats et les incidences des programmes et de mettre en place un système d'évaluation qualitative et quantitative des projets au regard des données de référence, des critères de réalisation et des objectifs visés.

41. Le Service de l'évaluation et de la planification stratégique modifie actuellement les principes directeurs en matière d'évaluation des programmes de pays en fonction des résultats d'essais effectués sur le terrain. Conformément aux principes ainsi actualisés, les programmes de pays devront être évalués au moins une fois par cycle. Les différents essais menés sur le terrain portent sur des méthodes permettant d'évaluer l'impact des programmes. En liaison avec la mise en oeuvre de l'initiative concernant l'évaluation de l'impact et des résultats des programmes (EIRP), ces essais devraient aboutir à la mise au point de nombreux instruments qui permettront de mesurer l'efficacité des programmes de pays.

D. Définition d'objectifs et d'indicateurs quantifiables
aux fins de l'évaluation des résultats

42. L'élaboration d'indicateurs d'impact quantifiables est un élément essentiel à l'appui des programmes, à la conception des projets et à l'évaluation des résultats. S'il n'est pas question d'appliquer des indicateurs et critères identiques à des situations différentes, l'exploitation des enseignements tirés de l'évaluation des programmes et des projets permet de choisir les indicateurs et critères de réussite les mieux adaptés aux circonstances.

43. Le système de l'EIRP actuellement élaboré par le Service de l'évaluation et de la planification stratégique constitue un cadre à partir duquel l'évaluation des résultats pourra être introduite au PNUD. Il permettra aux administrateurs de programme de préciser les objectifs, d'évaluer l'exécution des tâches et d'analyser les résultats en fixant des buts réalistes et chiffrés. L'élaboration du système de l'EIRP est l'un des objectifs prioritaires du Service de l'évaluation et de la planification stratégique pour 1995, avant sa mise à l'essai dans les centres d'expérimentation en collaboration avec d'autres partenaires qui mènent des actions de développement analogues.

44. Dans le domaine de l'harmonisation des systèmes de suivi et d'évaluation des différents membres du Groupe consultatif mixte des politiques, un document publié par le FNUAP et présenté à la session du Groupe de travail interinstitutions sur l'évaluation qui s'est tenue en octobre 1994 a montré que des progrès considérables avaient déjà été accomplis, en particulier sur le plan de la terminologie, des thèmes prioritaires et du cadre institutionnel. Les efforts d'harmonisation doivent s'inscrire dans la durée; leurs résultats seront

/...

régulièrement examinés par les membres du Groupe consultatif mixte des politiques.

E. Renforcer les capacités d'évaluation du PNUD

45. Il est important que le personnel du Siège et, surtout, le personnel des bureaux de pays chargé de collaborer avec les gouvernements pour planifier les programmes soient formés aux méthodes d'évaluation. Cette formation devra de plus en plus contribuer au renforcement des capacités nationales à mesure que le PNUD se décentralisera et qu'il privilégiera l'exécution nationale des programmes.

46. Le Service de l'évaluation et de la planification stratégique prévoit d'organiser en 1995 des programmes de formation qui porteront sur la conception et l'évaluation des projets, ainsi que sur l'élaboration des données de référence utilisées pour évaluer les résultats. Ces programmes devraient permettre aux participants de maîtriser les différents modèles et techniques de suivi et d'évaluation, tels que la recherche participative et les procédures d'évaluation rapide. Les gouvernements et les communautés qui collaborent avec le PNUD pourront ainsi disposer d'instruments pour apprécier les progrès accomplis et mesurer les résultats de façon à pouvoir rapidement corriger les erreurs ou recentrer leur action, suivant le cas. Une large place sera accordée aux techniques permettant de déterminer et d'évaluer les liens de cause à effet entre les activités menées au titre des projets et les résultats obtenus, surtout au niveau des bureaux de pays, afin que les autorités nationales puissent elles-mêmes tirer les conclusions et les enseignements qui s'imposent.

F. Renforcement des capacités des différents partenaires du PNUD

47. De par la mission qui est la sienne, le PNUD se doit de développer les capacités d'évaluation de ses partenaires pour que ceux-ci puissent avoir une action efficace. Des activités permettant de développer les capacités des partenaires du PNUD à évaluer les projets auxquels ils participent devront être prévues dans le budget de fonctionnement de ces projets, en particulier s'ils ont des objectifs de grande ampleur ou à long terme ou s'ils comportent des phases multiples. Des formations seront organisées à l'intention des organismes du secteur public au niveau des administrations centrales et locales, et devraient également être proposées à des organismes de la société civile tels que les organisations non gouvernementales et communautaires.

48. La création et le renforcement des capacités nationales sont devenus l'un des objectifs du PNUD, car la réussite de l'exécution des projets en dépend. Pour aider les gouvernements à renforcer leurs capacités de suivi et d'évaluation, le PNUD a organisé des séminaires et des voyages d'étude, et a publié une série de monographies sur leurs systèmes de suivi et d'évaluation. L'impact et la pertinence de ces monographies font actuellement l'objet d'une étude. À l'issue de cette étude, une décision sera prise pour déterminer l'orientation future des publications et des voyages d'étude. Des membres des gouvernements participeront aux trois séminaires et ateliers de formation régionaux que le Service de l'évaluation et de la planification stratégique prévoit d'organiser en 1995. Par ailleurs, l'évaluation du processus d'exécution nationale devrait permettre de répondre à certaines questions

importantes concernant la responsabilité de l'Administrateur, l'impact de l'autodéveloppement et l'exploitation optimale des institutions spécialisées des Nations Unies à travers la modalité de l'exécution nationale.

G. Diffusion des enseignements tirés

49. Le Manuel de renseignements pour les évaluateurs contient énormément d'informations utiles tirées de la base centrale de données du Service de l'évaluation et de la planification stratégique. Toutefois, même lorsqu'elles sont analysées, la plupart de ces informations ne sont pas exploitables et aucune procédure n'a été mise en place pour tirer systématiquement des enseignements généraux des résultats des différents projets. Le Service a commencé à étudier les différentes façons possibles d'analyser ces données et d'élargir leur diffusion. Il a interrompu la publication d'un petit bulletin d'information à tirage limité, intitulé "Feedback", qui ne paraissait pas à dates fixes, mais publiera régulièrement à partir de 1995 une nouvelle série sur les enseignements tirés ("Lessons learned") et un bulletin faisant le point sur les projets évalués pendant l'année ("Annual review of projects evaluated"). Les premiers numéros de "Lessons learned" seront consacrés aux établissements humains et au secteur de l'énergie.

VII. ACTIVITÉS FUTURES

50. Le Service de l'évaluation et de la planification stratégique propose plusieurs actions prioritaires en 1995, à savoir :

a) Revoir, en collaboration avec les services d'exécution compétents, les procédures préconisées et les mécanismes opérationnels utilisés dans le cadre de l'appui aux programmes, de la conception des projets, et du suivi et de l'évaluation. Cet examen a essentiellement pour objet d'améliorer la conception dans l'optique de la mesure de l'impact. Il fera appel à différents documents méthodologiques déjà élaborés, à savoir : "Guiding Principles for a Monitoring and Evaluation Methodology in the Context of the Programme Approach" (Directives applicables à l'élaboration d'un système de suivi et d'évaluation dans le cadre de l'approche-programme); "Guiding Principles on Capacity Development" (Principes directeurs en matière de développement des capacités); "Case Study on Participatory Evaluation" (Étude de cas sur l'évaluation participative); "Country Programme Evaluation Experiment in Sri Lanka" (Expérience en matière d'évaluation du programme de pays au Sri Lanka);

b) Renforcer les modules de formation expérimentaux utilisés par les bureaux de pays et les gouvernements partenaires afin d'améliorer les capacités relatives aux nouvelles techniques d'évaluation;

c) Poursuivre la mise au point du système d'évaluation de l'impact et des résultats des programmes (EIRP) qui fait actuellement l'objet d'un projet pilote initial au niveau du bureau du PNUD au Viet Nam, avec la coopération du Gouvernement. Il est proposé d'étendre cette phase de tests à d'autres centres d'expérimentation;

d) Faciliter l'initiative de décentralisation qui, sous la supervision du Service de l'évaluation et de la planification stratégique, a été revue afin

/...

d'englober les six composantes suivantes : système d'examen et d'approbation du projet; système d'examen et de notification d'informations du bureau de pays; système de planification et de budgétisation du PNUD; système d'évaluation des résultats des programmes; système d'utilisation des résultats de l'évaluation; système de gestion des consultants et de passation de contrats de louage de services des bureaux de pays. Le projet de décentralisation sera lancé lors d'une réunion prévue pour février 1995; à cette occasion, les participants établiront des priorités et conviendront d'un calendrier pour mener à bien les six composantes. La priorité sera accordée à la conception des projets. Lors de cette réunion, on établira le cadre de relations entre les composantes de décentralisation, l'initiative de gestion intégrée des programmes et la stratégie de gestion;

e) Continuer de rechercher des moyens novateurs de mettre en relation l'évaluation et la planification stratégique, essentiellement en élaborant des documents théoriques sur les résultats positifs de l'évaluation et le bilan d'exécution, ainsi qu'en procédant à des évaluations stratégiques;

f) Continuer de collaborer avec d'autres organismes internationaux afin d'encourager le dialogue et les échanges d'informations sur le développement, et en particulier sur l'évaluation. Le Groupe de travail interinstitutions sur l'évaluation demeurera une instance importante pour débattre de ce type d'activités;

g) S'efforcer d'établir une corrélation plus étroite entre la planification administrative, les plans des différents services et les plans de travail individuels, qui permettra de mesurer clairement les résultats en ce qui concerne l'exécution, y compris dans la conduite des évaluations par les services du siège et des bureaux de pays. Le suivi et l'évaluation permanents des taux d'exécution seront supervisés par le Service de l'évaluation et de la planification stratégique en utilisant des instruments tels que les plans de travail des différents services et les plans de gestion du programme de pays;

h) Inviter les membres du Conseil d'administration, en particulier ceux avec lesquels un dialogue étroit sur des questions relatives à l'évaluation a été établi, à étudier la possibilité de participer conjointement avec le Service de l'évaluation et de la planification stratégique à l'exécution des activités, ou d'autres mesures conjointes, qui peuvent faire avancer l'opération consistant à redéfinir l'évaluation et à établir des systèmes fiables d'exploitation des enseignements tirés afin d'améliorer la mise en oeuvre des objectifs de développement du PNUD et de ses partenaires.

Appendice

PLAN D'ACTION CONCERNANT LES INITIATIVES PRINCIPALES

<u>Initiatives</u>	<u>Date prévue</u>
Présentation sur place de la stratégie de gestion	Janvier 1995
Mener à bien les composantes prioritaires dans le cadre de l'initiative de décentralisation	Février 1995
Analyser les possibilités de diffuser plus largement les données de la banque centrale de données sur l'évaluation	Mars 1995
Établir des directives applicables à l'évaluation du programme de pays	Avril 1995
Diffuser le bilan annuel des évaluations de projets/programmes	Avril 1995
Revoir les procédures générales et les procédures opérationnelles concernant l'appui aux programmes, la conception des projets et les mécanismes de suivi et d'évaluation	Mai-septembre 1995
Organiser trois séminaires/ateliers de formation régionaux sur le suivi et l'évaluation	Mai/juin, septembre/octobre, novembre/décembre 1995
Lancer de nouvelles séries de "Lessons learned"	Juin 1995
Revoir la composante suivi et évaluation du Manuel des programmes et projets	Juillet/octobre 1995
Élaborer des modules de formation destinés à améliorer les capacités nationales relatives aux nouvelles techniques d'évaluation	Septembre 1995
Mettre à l'essai le système d'évaluation de l'impact et des résultats des programmes (EIRP) dans les centres d'expérimentation	Décembre 1995
