



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

Distr.
GÉNÉRALE

DP/1997/16/Add.4
3 mars 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Session annuelle de 1997
12-23 mai 1997, New York
Point 8 de l'ordre du jour provisoire
PNUD

RAPPORT ANNUEL DE L'ADMINISTRATEUR POUR 1996 ET QUESTIONS CONNEXES

Additif

ÉVALUATION

TABLE DES MATIÈRES

<u>Chapitre</u>	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. OBJECTIF	1 - 3	3
II. INTRODUCTION : MANDAT ET ACTIVITÉS D'ÉVALUATION . .	4 - 8	3
III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES ACTIVITÉS D'ÉVALUATION . . .	9 - 23	4
IV. MESURES PRISES POUR RENFORCER LA FONCTION D'ÉVALUATION	24 - 56	7
V. L'ÉVALUATION : PROBLÈMES ET PRIORITÉS	57 - 66	14
VI. CONCLUSIONS	67	17

Annexes

I. ÉVALUATION DES PROJETS ENVIRONNEMENTAUX DANS LA RÉGION DE L'AMÉRIQUE LATINE ET DES CARAÏBES	18
II. CONFORMITÉ AUX NORMES D'ÉVALUATION	26
III. ÉVALUATIONS 1995-1997	41

Résumé

Le présent rapport, soumis en application de la décision 96/20 du Conseil d'administration, présente les principales activités d'évaluation de 1996, notamment celles menées au niveau national (117 évaluations au niveau des projets enregistrées dans la Base de données centrale sur l'évaluation en 1996) et les évaluations de programmes régionaux, interrégionaux et mondiaux. Au niveau central, le PNUD a effectué six évaluations majeures en 1996. Les principales conclusions et recommandations ont donné lieu à des mesures de suivi très utiles pour le nouveau processus de programmation.

Le présent rapport expose les principaux enseignements tirés des évaluations effectuées pendant l'année, notamment : a) l'importance de la participation des bénéficiaires; b) le réalisme et la clarté des objectifs; c) la nécessité de disposer de données de base et d'indicateurs de performance; d) le renforcement de l'acquisition de connaissances en matière d'organisation; et e) la multiplicité des procédures. L'Administrateur est déterminé à améliorer la capacité du PNUD de tirer parti de ces enseignements et d'intégrer les conclusions dans la prise de décisions et l'élaboration de stratégies.

Le présent rapport expose la part de la fonction d'évaluation dans la suite donnée par l'organisation à ces enseignements et décrit les mesures prises par l'Administrateur pour assurer un respect encore plus grand des décisions pertinentes du Conseil d'administration. L'Administrateur a identifié une série d'objectifs principaux à réaliser. Il s'agit : a) de conférer une plus grande portée à la fonction d'évaluation en donnant davantage d'importance à l'obligation redditionnelle ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de l'efficacité du personnel et des programmes; b) d'établir un lien plus étroit entre l'évaluation et l'acquisition de connaissances en matière d'organisation et de parvenir à des arrangements qui intègrent les enseignements tirés de l'expérience pratique pour que le système puisse les exploiter; c) d'adapter les exigences et orientations actuelles en matière de suivi et d'évaluation avec les nouveaux arrangements de programmation, tout en tenant compte des nouvelles méthodes inspirées par la communauté internationale des donateurs; d) d'améliorer la mesure de l'efficacité de l'administration et le système intégré de gestion des administrateurs; e) de garantir un plus grand renforcement des capacités au niveau national et d'améliorer la formation en matière d'évaluation; et f) de préconiser un système harmonisé de suivi et d'évaluation pour tous les organismes du système des Nations Unies.

Le Conseil d'administration souhaitera peut-être prendre note des résultats obtenus grâce aux évaluations effectuées en 1996 et de la volonté résolue de l'Administrateur d'établir un lien plus étroit entre l'évaluation et l'acquisition de connaissances en matière d'organisation.

I. OBJECTIF

1. Devant l'importance de l'évaluation et du suivi comme dispositifs permettant d'obtenir des informations sur les progrès et les incidences des activités opérationnelles du PNUD, le Conseil d'administration a, dans sa décision 96/20, prié l'Administrateur, grâce au plan général du Programme, de veiller à ce que l'évaluation et le suivi soient fermement ancrés dans la pratique du PNUD.

2. De plus, le Conseil d'administration a prié l'Administrateur de prendre plusieurs mesures, notamment : a) de donner davantage d'importance à l'obligation redditionnelle ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de l'efficacité du personnel et des programmes, de sorte que toutes les divisions reconnaissent le caractère essentiel de ces fonctions; b) d'examiner et de modifier le cas échéant, à la lumière des initiatives pour le changement et des nouveaux arrangements applicables à la programmation, les systèmes et critères de sélection des questions devant faire l'objet d'une évaluation, en procédant à des évaluations des activités opérationnelles du Programme dans ses domaines de concentration, en ménageant des possibilités d'évaluation commune avec d'autres organes des Nations Unies et en examinant les mesures requises de la part du personnel du Programme, y compris la détermination d'objectifs clairs à tous les niveaux; c) d'établir un lien entre la conformité aux procédures de suivi et d'évaluation et les systèmes de gestion et de notation du personnel du Programme; et d) de rendre compte des résultats des évaluations stratégiques.

3. En faisant le bilan de la suite donnée à la décision 96/20 du Conseil d'administration, le présent rapport fournit un aperçu des principales activités d'évaluation de 1996, puis expose les principaux résultats de ses activités. Il décrit la part de la fonction d'évaluation dans la suite donnée par l'organisation à ces enseignements et décrit les mesures prises par l'Administrateur pour assurer un respect encore plus grand des décisions pertinentes du Conseil d'administration.

II. INTRODUCTION : MANDAT ET ACTIVITÉS D'ÉVALUATION

Arrangements institutionnels

4. Le Bureau de l'évaluation et de la planification stratégique (BESP) est responsable en premier lieu de la fonction d'évaluation au sein du PNUD. Il est chargé de la politique globale d'évaluation, de la mise au point des méthodes d'évaluation du PNUD et de la conduite d'évaluations thématiques et stratégiques. Le BESP fournit des orientations et un appui technique pour les évaluations au niveau des projets et contrôle le nombre d'évaluations effectuées par les bureaux nationaux, ainsi que par les bureaux et les groupes du siège.

5. La responsabilité de l'évaluation des activités menées au titre des programmes du PNUD est décentralisée au niveau opérationnel approprié. Les bureaux nationaux, en collaboration avec les pays bénéficiaires des programmes, sont chargés de procéder à des évaluations des programmes de pays et des projets individuels, alors que les bureaux régionaux procèdent aux évaluations des programmes régionaux et que les groupes techniques au siège sont chargés des programmes mondiaux et interrégionaux.

Principales activités d'évaluation

6. En 1996, 117 évaluations au total de projets financés par le PNUD (74 à mi-parcours, 40 en fin d'exécution et 3 a posteriori), qui avaient été effectuées en 1995, ont été enregistrées dans la Base de données centrale sur l'évaluation. Deux évaluations de programmes de pays (Malawi et Ouganda) ont été lancées et menées à bien. Par ailleurs, neuf évaluations de projets ont été entreprises par le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), deux par le Bureau de la lutte contre la désertification et la sécheresse (UNSO) et cinq par les Volontaires des Nations Unies (VNU) en 1996. Les VNU ont également effectué deux évaluations globales des incidences structurelles d'ensemble (Bhoutan et Botswana).

7. Au niveau central, le PNUD a réalisé en 1996 six évaluations majeures : a) évaluation de projets environnementaux exécutés en Amérique latine et dans les Caraïbes; b) renforcement des travaux des coordinateurs résidents; c) programmes mondiaux, interrégionaux et régionaux; d) ressources spéciales du Programme (RSP) du cinquième cycle; e) modalités de cofinancement; et f) gestion et réforme du secteur public dans la région des États arabes. En ce qui concerne la formulation de politiques et la conception de nouveaux programmes, le PNUD dépend de plus en plus d'évaluations globales thématiques et stratégiques de ce genre, car elles permettent de faire largement connaître les enseignements tirés d'un large échantillonnage de projets et de programmes par opposition aux évaluations de projets isolées, à partir desquelles il est plus difficile de généraliser. Un résumé des objectifs, des principales conclusions et recommandations et des mesures de suivi décidées à partir des évaluations stratégiques figure en annexe au présent rapport.

8. Des évaluations externes permettant d'apprécier globalement les incidences structurelles générales ont été effectuées en 1996 pour le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et les VNU; une évaluation externe du PNUD a également été menée à bien.

III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES ACTIVITÉS D'ÉVALUATION

9. Plusieurs enseignements importants ressortent de la conduite d'exercice d'évaluation – qu'ils soient réalisés au niveau du projet, du programme ou des politiques. Les préoccupations qui avaient été précédemment identifiées dans des évaluations ont réapparu dans les récentes activités d'évaluation. L'ensemble des résultats des travaux d'évaluation effectués à tous les niveaux fait apparaître certaines questions qui présentent un intérêt spécial au moment où le PNUD aborde une nouvelle période de programmation. Il s'agit : a) de l'importance de la participation des bénéficiaires; b) du réalisme et de la clarté des objectifs; c) de la nécessité de données de base et d'indicateurs de performance; d) du renforcement de la formation; et e) de la multiplicité des procédures.

10. Le BESEP a identifié ces cinq problèmes grâce à un examen des évaluations stratégiques effectuées en 1996. Bien que certains autres domaines de préoccupation aient également été mis en évidence, notamment la question de l'exercice d'un contrôle par les nationaux du pays bénéficiaire, ces cinq problèmes sont ceux qui se sont posés le plus souvent. Par ailleurs, ils sont à

même d'influencer la capacité du PNUD de mesurer l'efficacité et d'obtenir des résultats dans les futurs arrangements de programmation.

11. Un examen de la base de données a été effectué afin de tester la validité des résultats au niveau stratégique par rapport aux résultats des évaluations de projets par pays. Le processus de validation était nécessairement limité, car la base de données ne contenait d'informations analysées en totalité que pour 57 des 117 évaluations de projets de 1995. Toutefois, les informations extraites de la base de données portant sur 57 projets ont été précieuses pour comprendre les résultats des évaluations stratégiques dans tous les domaines, sauf en ce qui concerne la multiplicité des procédures, ce qui ne s'applique normalement pas au niveau du projet.

12. Par ailleurs, le BEBP a examiné les conclusions des évaluations susmentionnées de programmes de pays qui ont été effectuées en 1996 (Malawi et Ouganda) et y a relevé des préoccupations similaires.

13. Si l'on traduit l'expérience acquise en matière d'organisation sur le plan des orientations à retenir pour la nouvelle période de programmation, les problèmes ci-après apparaissent comme les plus cruciaux pour la réussite future du programme global du PNUD.

A. Participation des bénéficiaires

14. Conclusions. Il est bien connu que la pertinence, l'efficacité et l'impact des interventions menées en coopération au service du développement sont subordonnés à l'identification des bénéficiaires et à leur participation à la conceptualisation, à l'élaboration et à l'exécution des programmes. À moins que les interventions ne soient basées sur les besoins identifiés par les bénéficiaires eux-mêmes, la participation directe de ces derniers est généralement limitée, de sorte que les réalisations durables sont rares, voire inexistantes. Cette conclusion a été corroborée à plusieurs reprises par les travaux d'évaluation du PNUD, ainsi que par des recherches indépendantes qu'ont effectuées d'autres organisations de donateurs ou institutions universitaires.

15. L'idée de faire participer les bénéficiaires est riche de promesses mais souvent limitée dans la conception commune aux projets menés au niveau des communautés ou des villages. Bien que la cible immédiate de nombreux projets du PNUD ne soit pas la population d'un village, puisque les projets sont souvent conçus au bénéfice du pays tout entier, cette conclusion reste valable. Les organisations de contrepartie, et leur personnel qui bénéficie des initiatives du PNUD, doivent participer activement à la formulation des projets. Les groupes cibles doivent être également invités à faire connaître leurs vues dès une phase précoce du cycle de programme ou de projet.

16. Le PNUD a pris des mesures en vue d'assurer une participation accrue, notamment en faisant intervenir les organisations de la société civile dans l'examen des notes d'information et en cherchant à recueillir les vues des bénéficiaires dans le processus d'évaluation.

B. Clarté et réalisme des objectifs des projets et des programmes

17. Conclusions. L'ambiguïté ou l'absence de réalisme dans l'énoncé des objectifs font que l'accent est souvent mis sur les méthodes pratiques dans la phase opérationnelle qui suit, en particulier sur les contributions et les activités à court terme et non sur les effets que les activités pourraient avoir sur les problèmes de développement humain durable. Les objectifs de programme trop ambitieux ou trop vagues peuvent tenir à ce que l'on tente d'aborder simultanément plusieurs priorités structurelles du PNUD. Il convient d'accorder davantage d'attention à la nécessité de fixer des objectifs opérationnels qui soient à la fois tangibles et réalistes au niveau du projet et du programme.

C. Données de base et indicateurs de performance

18. Conclusions. La formulation de projets et de programmes ne s'accompagne pas toujours de l'établissement de données de base qui peuvent servir de référence à la mesure des progrès réalisés. On ne dispose que rarement de données objectives et faciles à obtenir, et les études de base systématiques ne sont pas suffisamment utilisées. On manque également de dispositifs permettant de mesurer les progrès et d'évaluer l'efficacité de la gestion. En conséquence, il est difficile de déterminer l'effet dernier des initiatives sur le développement humain durable. Par ailleurs, le progrès et les performances sont souvent examinés dans l'optique des preuves accidentelles qu'ils fournissent de l'impact des priorités, procédures et plans de travail ou d'un alignement de surface sur ceux-ci.

D. Primauté de l'acquisition des connaissances

19. Conclusions. Le système d'incitations en place dans l'organisation et ses systèmes de programmation ne contribuent pas suffisamment au renforcement du mode d'acquisition de connaissances dans l'organisation. Les enseignements tirés ne sont pas systématiquement validés, diffusés ou pris en compte par ceux qu'ils pourraient concerner. Le suivi et l'évaluation ont été perçus comme des instruments de contrôle, d'obligation redditionnelle et d'exécution. L'accent a été mis sur la tenue d'activités de suivi et d'évaluation plutôt que sur l'utilisation des enseignements tirés de ce processus.

E. Multiplicité des procédures

20. Conclusions. Les fonctionnaires du pays bénéficiaire sont débordés par la multiplicité des procédures administratives qu'impose la communauté internationale d'aide au développement, notamment par celles du PNUD. La tendance à s'intéresser davantage aux processus de gestion qu'aux résultats est renforcée par la nécessité de répondre aux différentes exigences nécessaires à l'approbation des propositions et au suivi opérationnel et financier de l'exécution. Cette situation peut contribuer au chevauchement des interventions individuelles et limiter le renforcement des capacités. Au sein du PNUD, il existe des différences importantes entre les procédures administratives et les exigences des nombreux guichets financiers, en particulier celles imposées au titre des Ressources spéciales du Programme, ce qui entraîne des frais de transaction élevés pour les bureaux de pays.

F. Conclusions sur les enseignements tirés

21. Les enseignements tirés des travaux d'évaluation de 1996 ne sont pas nouveaux. En fait, ils sont dans une grande mesure communs à toute la communauté de la coopération pour le développement. L'Administrateur est déterminé à améliorer la capacité du PNUD de tirer parti des enseignements et d'intégrer les conclusions dans la prise de décisions et l'élaboration de stratégies.

22. Le message qui ressort des conclusions de l'évaluation est qu'il est nécessaire que l'organisation se tourne davantage vers les résultats, que les perspectives offertes au développement humain durable guident la formulation des programmes, que le progrès soit un processus dynamique de participation et d'acquisition itérative des connaissances, que le suivi soit orienté en fonction du compte rendu des incidences, que les réussites concrètes constituent la norme en fonction de laquelle on évalue la performance et que les administrateurs soient tenus responsables de la réalisation des objectifs fixés.

23. Les investissements faits dans le perfectionnement du personnel et dans l'appui à la constitution de réseaux, ainsi que la transparence associée aux rapports mondiaux et nationaux sur le développement humain, ont changé la façon dont le PNUD est perçu par ses partenaires extérieurs, tant dans les pays bénéficiaires des programmes que dans les pays donateurs. La capacité de l'organisation, en particulier dans les domaines de la gouvernance et de l'environnement, est de plus en plus reconnue. D'après les données de l'évaluation, il apparaît que l'impartialité politique et la présence du PNUD dans le monde entier consolident encore ces capacités récemment renforcées. Dans ces deux domaines, le PNUD devient un interlocuteur des autorités nationales en même temps qu'il assume désormais le rôle d'organe d'exécution des programmes de développement financés par d'autres organisations donatrices.

IV. MESURES PRISES POUR RENFORCER LA FONCTION D'ÉVALUATION

24. Compte tenu de l'expérience acquise au cours des évaluations et dans le but de renforcer encore les capacités du PNUD en matière de suivi et d'évaluation, l'Administrateur a défini une série d'objectifs clefs : a) garantir une meilleure couverture de l'évaluation en renforçant l'obligation redditionnelle et le suivi et l'évaluation des performances du personnel et des programmes; b) lier plus étroitement l'évaluation et le processus d'apprentissage, par exemple par le biais d'arrangements intégrant l'expérience acquise au capital de connaissances du système; c) adapter les directives et principes relatifs au suivi et à l'évaluation aux nouveaux arrangements de programmation, tout en tenant compte des nouvelles méthodes proposées par la communauté internationale des donateurs; d) renforcer l'évaluation des performances et le système d'information de gestion; e) garantir un meilleur développement des capacités au niveau national et améliorer la formation en matière d'évaluation; f) appuyer l'harmonisation du système de suivi et d'évaluation entre tous les organismes des Nations Unies.

A. Garantir une meilleure couverture de l'évaluation

25. Dans le cadre de son Plan 1996-1997, le PNUD s'est fixé pour objectif de promouvoir un meilleur exercice effectif des responsabilités en garantissant l'exécution des évaluations obligatoires et autres évaluations inscrites au calendrier. Il est prévu de parvenir à un taux d'évaluation de 70 % en moyenne d'ici à décembre 1997, contre 52 % en décembre 1995.

26. Suite à la présentation au Conseil d'administration, en mars 1996, du premier rapport du PNUD sur l'exécution des évaluations obligatoires, l'Administrateur associé a adressé à chaque bureau une lettre à ce sujet. Le personnel du Bureau de l'évaluation et de la planification stratégique (BEPS) a contacté des représentants de chaque bureau afin de recueillir des informations sur les évaluations obligatoires relatives aux projets approuvés en 1988-1989. Le but était à la fois de mieux comprendre les difficultés rencontrées par les bureaux de pays dans le cadre des évaluations obligatoires et d'établir un programme précis des mesures correctives. Le BEPS a également reçu des rapports de pays sur les différents aspects des évaluations.

27. Le BEPS est membre du Comité de surveillance de la gestion des programmes, présidé par l'Administrateur associé, et lui fait rapport deux fois par an sur la question de l'évaluation. En juillet 1996, il lui a présenté un premier bilan de l'exécution des évaluations. Il a été décidé à cette réunion que les bureaux de pays seraient priés de préparer et présenter des plans d'évaluation. Le BEPS a présenté un deuxième rapport en octobre 1996. L'examen par le Comité de surveillance du respect des obligations en matière d'évaluation a donné un nouvel élan aux activités d'évaluation dans les bureaux régionaux et de pays. Le rapport annuel sur le respect de ces obligations est présenté en annexe au présent rapport.

28. En collaboration avec les bureaux régionaux et d'autres unités du PNUD, le BEPS s'est attaché à mieux cerner les facteurs qui déterminent dans quelle mesure les évaluations obligatoires sont effectuées. Sur recommandation du BEPS, l'Administrateur a demandé que l'on prenne des mesures pour aplanir les obstacles identifiés. Il a été notamment décidé que les bureaux de pays, comme les services de gestion des programmes au siège, devaient élaborer des plans d'évaluation, l'attention portant en priorité sur les bureaux de pays et les divisions dont le taux d'évaluation est le plus faible.

29. Cela étant, il convient de souligner que, même dans les cas où les obligations en matière d'évaluation n'ont pas été rigoureusement respectées, le PNUD a pris des mesures pour garantir une évaluation adéquate de ses initiatives du point de vue opérationnel.

B. Lier plus étroitement l'évaluation et le processus d'apprentissage

1. Mécanismes institutionnels

30. Le PNUD met actuellement au point un système qui permettra d'intégrer davantage les leçons tirées de l'expérience à la gestion et à la prise de décisions. Tous les organes de contrôle opérationnel du PNUD prêtent une

attention accrue à la clarté des objectifs des programmes, à la mesure dans laquelle les leçons tirées de l'expérience ont été prises en compte dans la conception des programmes opérationnels, et à l'élaboration d'indicateurs de performance et de mécanismes de gestion adaptés pour le suivi et l'évaluation. C'est notamment le cas du Comité de surveillance de la gestion des programmes et des réunions des comités consultatifs des programmes des bureaux locaux et régionaux, où sont examinés les documents d'appui aux programmes, les notes consultatives et les cadres de coopération de pays. Il incombe désormais au Comité de surveillance et aux comités consultatifs des programmes de s'assurer que les enseignements tirés de l'expérience sont bien pris en compte.

2. Établissement et diffusion de rapports

31. Le choix des questions qui devront faire l'objet d'une évaluation stratégique répond en partie aux demandes du Conseil d'administration, de l'Administrateur et de la direction, dont les propositions sont examinées au cours de consultations dans les différentes instances d'élaboration des politiques et de prise de décisions et par la direction. Le PNUD s'emploie également à recenser les secteurs du programme où existent des lacunes importantes dans le matériel d'évaluation. Afin d'accroître l'intérêt pour les évaluations et d'encourager la demande, l'Administrateur a demandé qu'en 1997 le BEPS sollicite auprès des bureaux de pays des propositions relatives à l'évaluation stratégique.

32. Pour encourager les activités d'apprentissage au sein du PNUD et montrer que les évaluations sont faites de manière indépendante, l'Administrateur a institutionnalisé la publication et la diffusion de toutes les évaluations stratégiques et thématiques.

33. Le mécanisme de diffusion des conclusions des évaluations stratégiques et thématiques comprend :

a) Des réunions des équipes d'évaluation avec la direction et des membres du personnel affectés aux programmes en provenance des bureaux régionaux et des unités techniques du siège concernés;

b) La présentation des conclusions des évaluations aux membres du Comité de surveillance de la gestion des programmes, les recommandations pertinentes étant transmises pour suite à donner aux unités et bureaux concernés;

c) La présentation des rapports d'évaluation à l'Administrateur, aux chefs des bureaux et des divisions, à la direction des activités sur le terrain et au personnel affecté aux programmes; et

d) La publication et la diffusion des rapports d'évaluation stratégique auprès des responsables des pays bénéficiaires de programmes, des bureaux de pays, des organismes donateurs, des membres du Conseil d'administration, de toutes les organisations du système des Nations Unies, des organisations non gouvernementales, des établissements universitaires et d'experts indépendants.

34. Les données d'expérience et les enseignements tirés du suivi et de l'évaluation des activités de coopération antérieurement menées en faveur du

développement constituent un corps substantiel de connaissances – véritables archives du PNUD qui renferment le bilan des réussites et des échecs du point de vue politique, opérationnel, technique, institutionnel et administratif.

35. Le développement et la mise à l'essai d'une version Windows d'utilisation plus aisée de la Base de données centrale sur l'évaluation (CEDAB) ont permis de décentraliser davantage les sources d'information. La base contient plus de 1 700 résumés d'évaluations de projets et de programmes. La nouvelle version a été essayée par les bureaux de pays du Brésil et du Venezuela, ainsi que dans le cadre d'un atelier régional de suivi et d'évaluation organisé en République tchèque. Les brochures, les manuels et le matériel d'information sont prêts et la base de données révisée peut dès maintenant être installée dans tous les bureaux de pays. L'utilisation de la base permettra aux responsables des programmes de se familiariser avec les meilleures pratiques et les méthodes à éviter, ainsi qu'avec l'expérience acquise lors des évaluations déjà menées dans des secteurs, domaines, régions ou pays similaires.

C. Adapter les directives et principes relatifs au suivi et à l'évaluation actuellement en vigueur aux nouveaux arrangements de programmation, en tenant compte des nouvelles méthodes proposées par la communauté internationale des donateurs

1. Révision des directives relatives au suivi et à l'évaluation

36. Le PNUD a entrepris de revoir et mettre à jour le chapitre consacré au suivi et à l'évaluation du Manuel des programmes et projets, dont la dernière édition date de 1988, et le Manuel de renseignements pour les évaluateurs, dont la dernière édition date de 1993. L'objectif de la mise à jour, qui sera terminée au cours du premier semestre de 1997, est de tenir compte des enseignements tirés par le PNUD au long des années en matière de suivi et d'évaluation, de présenter de nouvelles méthodes proposées par la communauté internationale des organes d'évaluation et le Groupe d'experts sur l'évaluation du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de prendre en compte de nouvelles modalités comme l'exécution nationale, l'approche-programme et le développement participatif, de traiter la question de l'harmonisation au sein du système des Nations Unies et d'adapter les directives existantes aux nouveaux arrangements de programmation.

37. La révision a pour objectif d'encourager les consultations et les examens systématiques concernant certaines questions d'analyse essentielles. Une description du processus de révision, ainsi que la liste suivante de questions, ont été présentées au Conseil d'administration lors d'une session informelle en juillet 1996 : a) lien entre le suivi et l'évaluation; b) lien entre le suivi et l'évaluation et la formulation des programmes; c) renforcement de la fonction de suivi; d) champ couvert par l'évaluation; e) types d'évaluation et avantages respectifs de chacun; f) indicateurs; g) systèmes de calcul; rétroaction et apprentissage.

38. Ces questions ont fait l'objet de débats internes fondés sur les documents thématiques élaborés par le BEPS. Ces documents, largement diffusés auprès des différentes unités du siège, ont également été présentés aux membres du Groupe

de travail interinstitutions sur l'évaluation, qui ont été invités à faire des observations. Ils ont aussi été examinés au cours d'un atelier sur l'évaluation organisé en janvier 1997 par le Groupe consultatif mixte des politiques. Des administrateurs recrutés sur le plan national des bureaux extérieurs d'Afrique et d'Asie ont pris part à l'examen et à la rédaction des directives. Le nouveau manuel sera plus concret et fixera avec précision les domaines de responsabilité des différents partenaires. Il offrira aussi des conseils, en s'appuyant sur des exemples simples, concernant l'application des directives au travail continu d'évaluation mené à tous les niveaux du PNUD.

2. Techniques d'évaluation participative

39. Le PNUD s'emploie actuellement à adopter de nouvelles techniques d'évaluation. Ainsi, le BEPS a contribué à l'élaboration d'une méthode d'évaluation participative appliquée au Swaziland au cours du premier semestre de 1996. Cette évaluation était entreprise conjointement par le Département des services d'appui et de gestion pour le développement, le PNUD, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et le Gouvernement du Swaziland. S'appuyant sur cette expérience et d'autres exercices d'évaluation, ainsi que sur des études de cas et des exercices de groupe entrepris lors des quatre ateliers régionaux de suivi et d'évaluation organisés en 1995-1996, le BEPS a publié un manuel d'évaluation participative.

40. Ce manuel comprend deux parties : un examen d'ensemble de la nature et de la portée de l'évaluation participative et un guide pour les formateurs, qui définit les concepts clefs et les questions auxquelles porter attention lors de l'application de la méthode dans les projets. Il met particulièrement l'accent sur la détermination des points de vue spécifiques des parties intéressées et sur les techniques de communication avec les représentants communautaires.

41. En 1996, le Bureau des Nations Unies pour la région soudano-sahélienne a fait l'objet de deux importantes évaluations, qui comprenaient chacun deux phases : d'abord une évaluation participative, puis une évaluation menée par des évaluateurs externes et indépendants. Les résultats de l'évaluation a posteriori du programme sur le Sahel mené par le Bureau et la Suède seront examinés lors d'un colloque prévu pour mai 1997. L'évaluation finale du Programme intégré de développement rural entrepris dans la province de Seno, au Burkina Faso, a joué un rôle essentiel dans la formulation du programme de suivi qui sera géré par l'Agence danoise de développement international.

D. Renforcer l'évaluation des performances et le système d'information de gestion

42. Le PNUD a entrepris de mettre au point un système d'évaluation des performances qui fasse concorder à tous les niveaux sa mission, ses objectifs et ses stratégies avec les exigences de la programmation, du financement et de l'administration. Ce système évaluera l'efficacité, le rendement, la qualité des services, les préoccupations des parties intéressées et la satisfaction des clients.

43. La première phase de l'exercice a consisté à mettre au point une méthode d'élaboration et de suivi des projets qui soit axée sur les résultats – le

système d'étude d'impact des programmes – et à la mettre à l'essai au cours d'ateliers organisés en Bolivie, au Costa Rica, en Égypte et au Viet Nam en 1995 et durant le premier semestre de 1996. En 1996, pour compléter et élargir les travaux entrepris, le PNUD a mené, en collaboration avec l'Agence suédoise de développement international, une étude qui avait pour objet de faire le point sur l'expérience acquise par certains gouvernements et organismes donateurs en matière d'évaluation des performances et sur l'état de la réflexion à ce sujet, d'examiner les mécanismes mis en place par le PNUD et de proposer des mesures pour la mise sur pied d'un système complet d'évaluation des performances applicable au PNUD.

44. Le PNUD a aussi élaboré un prototype de système d'information de gestion dont l'objectif est d'intégrer les résultats des travaux évoqués plus haut à la conception d'un outil d'aide en matière d'information et d'obligation redditionnelle qui sera mis à la disposition des administrateurs du PNUD à tous les niveaux. Ce prototype montre comment on peut structurer et conjuguer les informations tirées de données afin de fournir aux administrateurs les renseignements dont ils ont besoin pour prendre des décisions, évaluer l'état d'avancement de leurs activités et les résultats de celles-ci et présenter des rapports à ce sujet.

45. Dans le même temps, des consultations ont été organisées avec les bureaux régionaux dans le but de mettre au point une méthode de collecte de données de base qui alimenteront le système d'évaluation des performances des programmes régionaux. Par ailleurs, on a élaboré un mécanisme de suivi des cadres de coopération de pays et d'évaluation des programmes de pays, en s'appuyant sur un examen des programmes de pays entrepris en Lettonie, au Népal et en Ouganda.

E. Garantir un meilleur développement des capacités au niveau national et améliorer la formation en matière d'évaluation

46. Le suivi et l'évaluation sont des composantes essentielles de la plupart des 984 projets et programmes de pays destinés à renforcer l'administration du secteur public et/ou à donner aux gouvernements concernés les moyens de mieux gérer l'aide extérieure. L'Afrique du Sud, le Brésil, la Colombie, El Salvador, le Guyana, le Kenya et le Maroc bénéficient actuellement de projets qui visent tout particulièrement au renforcement des capacités nationales de suivi et d'évaluation.

47. Le PNUD a continué d'organiser des ateliers régionaux sur les nouveaux aspects du suivi et de l'évaluation. À cet égard, des programmes ont été lancés en République tchèque et en Malaisie en 1996. Les ateliers régionaux ont pour objectif principal de sensibiliser à l'importance des fonctions de suivi et d'évaluation et de faire connaître des méthodes pratiques de suivi et d'évaluation. Ils visent aussi à aider les pays bénéficiaires de programmes à définir les domaines dans lesquels ils auraient besoin d'une aide. Enfin, en relation avec les travaux de mise à jour des directives relatives au suivi et à l'évaluation, les ateliers ont aussi permis de faire le point sur les réalités et les préoccupations en ce domaine au niveau des pays et d'examiner des questions spécifiques liées aux directives.

48. Au total, 120 administrateurs venus de 40 pays ont reçu une formation en matière de suivi et d'évaluation dans le cadre d'ateliers organisés au titre du programme. Il s'agissait surtout d'administrateurs recrutés sur le plan national, de responsables gouvernementaux chargés de l'évaluation et de représentants d'ONG.

49. Parmi les nouveaux aspects du suivi et de l'évaluation évoqués lors des ateliers, on retiendra l'accent mis sur les résultats et l'impact, les méthodes participatives et la promotion des capacités nationales. Les activités de suivi définies pendant les ateliers sont notamment : des plans d'action pour le renforcement des capacités d'évaluation des pays et des bureaux de pays; l'élaboration de projets et de programmes destinés à renforcer certaines capacités d'évaluation nationales; l'encouragement à la formation de réseaux spécialisés dans l'évaluation entre les responsables de pays bénéficiaires et les bureaux de pays du PNUD; la mise au point d'un programme de formation adapté aux besoins propres de chaque pays.

50. Les possibilités de formation ont été élargies aux administrateurs auxiliaires et aux représentants résidents adjoints. Des administrateurs recrutés sur le plan national d'Indonésie, du Liban, de Madagascar, d'Ouganda, du Pérou, de Sri Lanka et du Zimbabwe ont bénéficié d'une formation continue. Ils ont été affectés au siège pour des périodes allant jusqu'à quatre mois, pendant lesquelles ils ont pris part aux travaux ordinaires d'évaluation du BEPS et à la mise au point des méthodes d'évaluation du PNUD. Enfin, le BEPS a accueilli et formé sur place les responsables gouvernementaux d'Afrique du Sud et du Maroc.

51. En 1996, le BEPS et le Département de l'évaluation rétrospective des opérations de la Banque mondiale ont conçu un cadre de coopération en matière d'évaluation. Cet accord, qui fixe les termes d'une collaboration destinée à appuyer le renforcement des capacités d'évaluation des autorités des pays bénéficiaires de programmes, prévoit des études de diagnostic sur les besoins de renforcement de capacités, l'échange d'informations spécialisées et l'offre aux responsables de pays en développement d'une formation en matière d'évaluation.

52. Le Directory of Central Evaluation Authorities, dont la dernière édition date de 1992, donne des informations sur 134 pays bénéficiaires. Il contient les noms, adresses, fonctions et responsabilités d'organismes et de responsables gouvernementaux chargés de contrôler et d'évaluer l'efficacité et la rentabilité des activités de développement financées par le gouvernement ou des donateurs. La version révisée de cet ouvrage, actuellement en préparation, sera intégrée à la base de données sur l'évaluation du CAD (OCDE) ainsi qu'à la Base de données centrale sur l'évaluation (CEDAB).

F. Appuyer l'harmonisation du système de suivi et d'évaluation entre tous les organismes des Nations Unies

53. Le Groupe de travail interinstitutions sur l'évaluation comprend des représentants d'organismes des Nations Unies, du Secrétariat de l'ONU et d'organismes multilatéraux de développement. Présidé par le PNUD, le Groupe de travail s'est réuni à Genève en novembre 1996 pour échanger des informations et formuler des propositions visant à resserrer la coordination entre les bureaux

d'évaluation du système des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods. Les discussions ont porté notamment sur les systèmes d'appréciation des performances en vigueur au CAD et à la Banque mondiale, les questions institutionnelles liées au fonctionnement de l'évaluation, et les questions du contrôle et de l'harmonisation.

54. En 1996, le Sous-groupe chargé de l'harmonisation des politiques et procédures du Groupe consultatif mixte des politiques a achevé l'élaboration de directives harmonisées sur le suivi et l'évaluation ("Common Guidelines on Monitoring and Evaluation"). Le PNUD a communiqué ces directives à tous les bureaux de pays. Elles sont le résultat d'un examen approfondi des procédures de suivi et d'évaluation par les membres du Groupe consultatif mixte des politiques et fournissent une série unique de paramètres fondés sur une terminologie et des concepts communs définis au préalable par le Groupe. Ces directives communes portent sur le suivi et l'évaluation des projets et programmes et recommandent l'adoption d'une approche commune pour les examens à mi-parcours des programmes de pays et des cadres de coopération de pays.

55. Le PNUD encourage les évaluations conjointes avec d'autres organisations dans les cas où celles-ci participent effectivement au programme ou projet concerné et peuvent apporter une contribution utile au processus d'évaluation. Les évaluations conjointes se sont avérées très utiles au niveau des pays, mais plus difficiles à coordonner au siège en raison du manque d'harmonisation des directives et principes de suivi et d'évaluation entre les différents organismes des Nations Unies, ainsi que de la nature du processus de négociation, qui est plus lent et plus complexe au siège. À titre d'exemple, on citera l'évaluation conjointe des activités de coopération avec le Cap-Vert, qui a réuni sur l'initiative du PNUD, outre lui-même, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international pour le développement agricole (FIDA), l'Organisation internationale du travail (OIT), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

56. En tant qu'observateur du Groupe d'experts du CAD (OCDE) sur l'évaluation, le PNUD informe les membres du CAD des faits nouveaux en matière d'évaluation survenus dans le système des Nations Unies. Grâce à sa participation au groupe du CAD, il est à même de fournir des conseils et des renseignements aux membres du Groupe de travail interinstitutions sur les travaux du CAD.

V. L'ÉVALUATION : PROBLÈMES ET PRIORITÉS

57. En créant le Comité de gestion du changement et de l'équipe 2001, le PNUD a reconnu qu'une réforme était nécessaire. Il s'emploie actuellement à élaborer des mesures concrètes de modernisation des pratiques de gestion en vigueur, de l'administration et du fonctionnement pratique de l'organisation. Le changement et le processus d'apprentissage font également partie des objectifs des centres d'expérimentation.

58. L'expérience acquise en matière d'évaluation tend à prouver qu'il faut axer les futurs travaux d'évaluation sur trois domaines prioritaires : a) le renforcement des capacités, b) la mesure de l'impact et de la performance et

c) l'apprentissage. Il faudrait en outre créer un réseau d'agents nationaux venus des bureaux de pays qui seraient associés au travail d'évaluation du PNUD et seraient directement responsables de beaucoup des nouvelles initiatives en matière de suivi et d'évaluation.

A. Renforcement des capacités d'évaluation des pays bénéficiaires

59. Des ateliers sous-régionaux de suivi et d'évaluation ont permis de fixer des priorités concernant le renforcement des capacités d'évaluation des pays bénéficiaires de programmes. D'autres ateliers sont prévus en Afrique francophone et dans les États arabes. Par ailleurs, le PNUD élabore actuellement un programme de formation destiné aux bureaux de pays et aux autorités nationales. La formation portera essentiellement sur l'application des nouvelles directives en matière d'évaluation et de la version révisée de la Base de données centrale sur l'évaluation (CEDAB). La pratique qui consiste à détacher au siège des administrateurs recrutés sur le plan national pour y travailler sur des questions relatives à l'évaluation sera poursuivie. Par ailleurs, en collaboration avec la Banque mondiale, le PNUD mettra au point un mécanisme visant à aider les autorités nationales à renforcer leurs capacités de suivi et d'évaluation, y compris en ce qui concerne les activités de développement financées par les pays eux-mêmes. Cette aide s'inscrira dans les efforts visant à apporter une assistance aux pays dans les domaines plus larges de la gestion des affaires publiques, ainsi que de la gestion et de la réforme du secteur public. L'appui offert sera élargi à la constitution de réseaux entre les bureaux de pays et les pays bénéficiaires, et le BEPS créera un site Internet qui donnera accès aux résultats des évaluations au niveau mondial et servira de cadre à un échange de données d'expérience. Une attention particulière sera prêtée au rôle des experts de pays en développement en tant que spécialistes de l'évaluation. À cet effet, on créera un fichier d'experts de l'évaluation.

60. Le PNUD et le Gouvernement danois ont conclu un accord qui vise à mettre à l'essai les recommandations de l'étude "Évaluation du PNUD" au niveau national. L'objectif de l'opération, qui sera entreprise en collaboration avec les centres d'expérimentation, est de tester les mécanismes d'aide au renforcement des capacités dans deux domaines : la gestion efficace et transparente des ressources publiques consacrées au développement humain durable et la création d'un contexte propice à la participation et à l'expression des choix individuels.

B. Méthodes d'évaluation de l'impact et des résultats

61. La deuxième phase de l'exercice d'évaluation des résultats sera consacrée a) à l'application expérimentale et participative du mécanisme proposé à des unités administratives du siège et à 30 bureaux de pays et b) à la création d'un consensus dans le but d'accélérer le processus d'application. Cette phase associera les unités pilotes à la définition de mécanismes de mesure des résultats, ainsi qu'à l'identification des besoins en ressources, arrangements institutionnels, formation et appui technique. Elle sera également consacrée à l'organisation, à la collecte et à la diffusion de données sur la performance effective. Les expériences pilotes seront exposées en détail et leurs

enseignements serviront à élaborer un manuel pratique consacré à la création et à l'utilisation de mécanismes de mesure de la performance du PNUD.

62. En 1997, le BEPS aidera encore davantage les bureaux régionaux et les bureaux de pays à établir des données de base et des indicateurs de performance qui permettront de mesurer l'impact des programmes. Il mettra au point des méthodes génériques pour appuyer l'identification et la mise au service de ces indicateurs. Le nouveau manuel de suivi et d'évaluation et les directives sur l'évaluation mettent également l'accent sur les moyens de discerner l'impact des programmes.

C. Processus d'apprentissage

63. L'Administrateur continue de promouvoir l'adoption d'un système plus global qui permette de tenir compte des enseignements tirés des évaluations à toutes les étapes du cycle des projets et programmes. Au stade de l'évaluation, on s'efforcera de vérifier que la conception des programmes s'appuie sur des stratégies dont la valeur a été démontrée par l'expérience antérieure. Les évaluations à mi-parcours seront conçues de manière à tirer parti des expériences initiales pour améliorer la mise en oeuvre des activités en cours. Les leçons de l'expérience relative aux projets (CEDAB) seront communiquées aux bureaux de pays qui s'emploieront à les appliquer. On s'attachera en outre constamment à élargir et améliorer la diffusion des rapports d'évaluation stratégique, en se préoccupant particulièrement d'encourager le débat relatif aux résultats de l'évaluation entre la direction du PNUD et au sein des organes de décision. L'Administrateur tentera d'introduire de nouvelles mesures comme la rédaction de rapports de synthèse sur les évaluations régionales et sectorielles, l'organisation d'ateliers sur l'expérience acquise, l'application des résultats et le développement de la diffusion et de l'utilisation interactive d'Internet.

64. Le PNUD continuera de travailler avec les centres d'expérimentation, grâce à l'aide financière de l'Agence suédoise de développement international. L'adjonction de la Lettonie, en 1996, a porté à 10 le nombre de bureaux de pays désignés, tout comme une unité du siège, au rôle de centres d'expérimentation. Ces bureaux ont reçu pour mission d'adopter une approche novatrice de leurs fonctions administratives et opérationnelles. Un atelier intitulé "Le bureau de pays du futur", organisé au Cap (Afrique du Sud) en juin 1996, a réuni des représentants résidents et des représentants de différentes unités administratives qui ont formulé 53 propositions de changement. Les centres d'expérimentation essayent des méthodes novatrices dans les domaines de la gestion, des services, de l'amélioration des programmes et de la coordination. L'atelier du Cap a débouché sur la formulation de quatre principes directeurs qui sont devenus les pierres angulaires du processus de changement engagé au PNUD : a) le PNUD doit mettre l'accent sur la personne humaine; b) il doit aussi être axé sur le système des Nations Unies; c) les différentes composantes du PNUD doivent s'appuyer mutuellement et constituer un réseau polycentrique; d) il faut poursuivre l'effort de décentralisation stratégique. Toutes les propositions formulées au Cap ont été présentées à l'équipe 2001 du PNUD.

65. Les centres d'expérimentation ont pour responsabilité de définir les domaines et les activités d'expérimentation. Cette initiative permet aux pays

de faire part de leurs préoccupations et d'influer sur le processus de réforme. Un atelier des centres d'expérimentation, prévu en 1997, examinera les premiers résultats de l'initiative, étudiera la possibilité d'appliquer ailleurs les meilleures pratiques et exposera l'expérience générale des centres d'expérimentation.

66. L'évaluation permet d'accumuler des connaissances et, en ce sens, peut jouer un rôle important du point de vue de l'apprentissage. Elle permet au PNUD de mieux analyser sa performance en tirant les leçons de l'exécution de son programme. Elle peut aider à faire en sorte que l'orientation générale des activités de l'organisation reflète les réalités des programmes aussi bien que les besoins des parties intéressées. Il est donc de plus en plus essentiel que le PNUD cerne mieux les facteurs de dissuasion ou d'incitation à l'apprentissage liés au comportement, à la procédure ou aux structures afin de demeurer une organisation utile et d'assurer la position de centre de diffusion des connaissances en cette ère de l'information.

VI. CONCLUSIONS

67. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être prendre note des résultats des activités d'évaluation conduites en 1996 et de la volonté de l'Administrateur de renforcer les mesures destinées à lier plus étroitement l'évaluation et l'apprentissage.

Annexe I

I. ÉVALUATION DES PROJETS ENVIRONNEMENTAUX DANS LA RÉGION DE L'AMÉRIQUE LATINE ET DES CARAÏBES

Contexte et objectifs

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992. L'accent y a été mis sur la recherche de solutions aux problèmes liés à l'environnement dans la région et des ressources considérables ont été mobilisées à cette fin. Le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes et le Bureau de l'évaluation et de la planification stratégique (BEPS) ont jugé utile d'étudier plus précisément les questions suivantes :

a) Les priorités de la région en matière d'environnement telles qu'elles ont été définies par la CNUED et le Bureau régional, ainsi que les résultats de l'appui du PNUD à ces priorités;

b) L'adéquation des ressources affectées (utilité), les aspects qualitatifs et quantitatifs des résultats obtenus jusqu'à présent (efficacité), les incidences de ces résultats sur les questions ayant trait au développement humain durable (portée), la viabilité des résultats, et les domaines appelant une réorientation stratégique;

c) Les propositions visant à optimiser l'appui stratégique du PNUD à la solution des problèmes environnementaux dans la région.

Principales conclusions et recommandations

a) Le PNUD a joué un rôle important dans la sélection des projets. Néanmoins, les projets relatifs à l'environnement ont été choisis en fonction de la disponibilité des fonds et non sur la base d'une stratégie spécifiquement axée sur les données écologiques de la région. S'il désire maximiser l'utilisation des fonds qu'il faudrait, le PNUD devrait élaborer une stratégie environnementale à long terme;

b) Le PNUD devrait puiser davantage dans les richesses immenses de sa mémoire institutionnelle afin d'optimiser l'emploi qui est fait de ses ressources;

c) Il est essentiel que le PNUD constitue une banque de données de référence relatives à la situation et aux problèmes écologiques que le projet considéré vise à améliorer ou résoudre;

d) Les projets du PNUD devraient être dotés d'une structure de suivi des progrès accomplis dans le domaine de l'environnement. Pour ce faire, il est indispensable de constituer une banque de données de référence et de définir des objectifs précis pour tous les projets;

e) Les projets élaborés par des consultants extérieurs ne recueilleront pas nécessairement l'appui des parties intéressées et autres agents

stratégiques, ce qui aurait pour effet de compromettre le sens des responsabilités au niveau national et la viabilité des projets. Il est donc vivement recommandé de faire appel à des consultants locaux au stade de la conception des projets;

f) La conception des projets doit être suffisamment souple pour permettre d'y apporter des modifications en fonction de l'évolution de la conjoncture;

g) Les bénéficiaires potentiels et tous ceux susceptibles d'être concernés par la mise en application de projets environnementaux devraient être systématiquement recensés et consultés, au stade de la sélection du projet;

h) Il faudrait attacher davantage d'importance au rôle exercé par les femmes dans l'exécution des projets.

Suivi

Le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes a décidé d'élaborer une stratégie environnementale spécifiquement axée sur la région. Il a également décidé de diffuser plus systématiquement les enseignements tirés de ses projets environnementaux. Les résultats de l'évaluation seront examinés par le Comité de surveillance de la gestion des programmes.

II. RENFORCEMENT DES ACTIVITÉS DES COORDONNATEURS RÉSIDENTS

Contexte et objectifs

Cette opération a été sollicitée par l'Administrateur en vue de traiter des questions suivantes :

a) Comment évaluer le succès des activités menées par les coordonnateurs résidents?

b) La coordination des activités opérationnelles de développement menées par le système des Nations Unies est-elle véritablement optimale en règle générale? Quels sont les éléments qui en favorisent ou compromettent la bonne exécution?

c) Quelles sont les techniques et les procédures qui ont fait leurs preuves?

L'opération n'a pas été menée comme une évaluation à proprement parler, mais plutôt comme une étude de la documentation existante, suivie d'une vérification sur le terrain, dans trois pays : El Salvador, Viet Nam et Zimbabwe.

Principales conclusions et recommandations

a) La majeure partie de la documentation disponible porte davantage sur les procédures et l'exposé des faits que sur l'analyse des enseignements à tirer des travaux des coordonnateurs résidents par les gouvernements des pays qui bénéficient des programmes ou par les organismes des Nations Unies;

b) Outre la place qui y a été faite, comme il est d'usage, à la coordination des activités, on relève le souci accru accordé à la coordination des objectifs;

c) L'équipe du coordonnateur résident doit s'acquitter de tâches complexes dont il faut éviter de tirer des conclusions générales par trop simplifiées. La spécificité de chaque pays exclut toute généralisation hâtive;

d) C'est dans les situations d'urgence que la coordination est optimale. Les résultats sont également positifs dans les domaines de la consolidation de la paix, de la démocratisation et des droits de l'homme;

e) On dispose de très peu d'indications quant à l'efficacité des coordonnateurs dans le domaine du développement;

f) La tâche à laquelle devront s'attacher les coordonnateurs résidents consiste à mobiliser la bonne équipe au bon moment, et à veiller à ce que les équipes soient dotées de l'appui voulu dans chaque pays et à ce que leur efficacité soit récompensée.

Suivi

Les résultats de l'étude ont été bien accueillis par le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO). Le PNUD a pris en compte la plupart des recommandations lors des opérations de réforme de la gestion et les a intégrées à ses propres activités d'appui aux équipes de coordonnateurs résidents. L'atelier qui s'est tenu au Cap sur l'avenir des bureaux extérieurs a permis d'aborder une nouvelle fois la question du renforcement du rôle des coordonnateurs résidents. Le CCQPO estime que l'idée pour les organismes des Nations Unies de reprendre à leur compte l'initiative du PNUD relative aux centres d'expérimentation pourrait contribuer de façon positive à améliorer la coordination à l'échelon des pays et à faciliter le processus de réforme.

III. PROGRAMMES MONDIAUX, INTERRÉGIONAUX ET RÉGIONAUX : ÉVALUATION DES RÉSULTATS

Contexte et objectifs

a) Fort peu d'évaluations de programmes mondiaux, interrégionaux et régionaux ont été menées dans le passé. C'est pourquoi le BEPS a décidé d'entreprendre une évaluation stratégique afin d'examiner certaines des sérieuses difficultés engendrées par ces programmes;

b) L'évaluation avait essentiellement pour objet de définir les orientations stratégiques des divers programmes multinationaux pour la prochaine période de programmation, compte tenu des nouvelles modalités de programmation et des fonds plus importants qu'il était proposé d'allouer aux programmes mondiaux, interrégionaux et spéciaux.

Principales conclusions et recommandations

a) Tous les programmes multinationaux devraient viser avant tout à déterminer dans quelle mesure il y a lieu de recourir à de nouvelles méthodes pour aborder les priorités en matière de développement humain durable et d'élimination de la pauvreté;

b) Le PNUD devrait i) prêter une attention particulière aux efforts visant à faciliter les travaux de réflexion menés de concert avec d'autres donateurs, partenaires nationaux ou organisations intéressées, sur des thèmes précis et ii) s'efforcer d'améliorer le contrôle de la qualité, la gestion, le suivi, l'échange d'informations et la diffusion des connaissances entre organisations. Il faudrait encourager la formation sur la base des données d'expérience ainsi que le transfert d'informations d'un projet à l'autre et au sein du PNUD, module essentiel d'une organisation qui a pour vocation le développement humain durable;

c) Les directives applicables aux projets devraient souligner l'importance d'une démarche reposant sur la participation et la consultation des intéressés;

d) Le PNUD devrait procéder à une estimation réaliste de ses propres capacités à imprimer une orientation spécialisée à la programmation du développement humain durable. Il devrait en toutes circonstances disposer de ressources humaines et de fonds suffisants pour permettre à son personnel de jouer un rôle actif dans la gestion et le suivi sous tous leurs aspects;

e) Il faudrait définir les directives applicables à la programmation et en assurer l'application, de sorte que les programmes multinationaux soient tous assortis d'une stratégie de suivi et d'évaluation satisfaisante;

f) S'agissant du renforcement des capacités, l'administration devrait s'efforcer de remédier aux lacunes décelées dans la conception et la réalisation des projets;

g) L'administration devrait également aborder la question de l'absence de dispositions incitant à prendre en compte le rôle des femmes dans les programmes multinationaux.

Suivi

À l'occasion de l'évaluation, un document de synthèse a été rédigé et distribué aux différents responsables des programmes multinationaux pour les aider à définir le cadre de leurs programmes. À l'issue de cette opération, les conclusions qui se sont dégagées ont été soumises aux intéressés, et ensuite les bureaux régionaux ont décidé de constituer un groupe de travail afin d'échanger des informations et des données d'expérience relatives à leurs programmes régionaux respectifs. Les résultats de l'évaluation ont été communiqués à tous les membres du Conseil d'administration avant qu'ils ne délibèrent sur les orientations des programmes mondiaux et régionaux. Le Comité de surveillance de la gestion des programmes examinera les résultats de cette évaluation, puis arrêtera la stratégie à adopter.

IV. ÉVALUATION GLOBALE DES RESSOURCES SPÉCIALES DU PROGRAMME POUR LE CINQUIÈME CYCLE DE PROGRAMMATION

Contexte et objectifs

a) Une évaluation globale des Ressources spéciales du Programme (RSP) pour le cinquième cycle de programmation a été effectuée à la demande du précédent Conseil d'administration. L'importance de cette évaluation tenait à divers facteurs : l'ampleur des fonds prélevés sur les ressources de pays allouées au titre des chiffres indicatifs de planification (CIP) et affectés à ce cycle de programmation; le nombre considérable de programmes; les domaines d'activité inclus dans les programmes; la gestion du cycle de programmation par le siège du PNUD et le fait qu'aucun pays ne peut prétendre à bénéficier systématiquement de ces ressources;

b) Le PNUD a défini les orientations du suivi et de l'évaluation, qu'il a ensuite présentées au Conseil d'administration. Tous les sous-programmes financés au moyen des RSP ont fait l'objet d'un examen ou d'une évaluation à mi-parcours. L'évaluation globale a été conçue comme une synthèse des différentes constatations et comme une évaluation en soi.

Principales conclusions et recommandations

a) Les principaux éléments et programmes financés au moyen des RSP font apparaître des innovations fort prometteuses : nouvelles idées de programmes; nouvelles méthodes de mobilisation des participants; nouvelles conceptions de l'assistance; mise en application novatrice des nouvelles technologies. Il est intéressant de constater le nombre d'accords relatifs à la participation aux coûts conclus avec des fonds n'appartenant pas au PNUD (mobilisation catalytique des ressources). Les résultats ont été mitigés au regard des objectifs d'intégration des priorités thématiques du PNUD dans la programmation nationale au titre des CIP et de développement des capacités nationales des pays bénéficiaires des programmes;

b) Le succès de la gestion des RSP a été variable selon les différents directeurs de programme. En ce qui concerne les critères d'affectation des ressources, certaines ressources ont été directement attribuées comme suite aux demandes présentées par les bureaux de pays; d'autres, comme les allocations, ont été affectées aux bureaux régionaux, d'autres encore ont été essentiellement allouées en fonction des fonds disponibles. Les RSP représentent donc véritablement dans la pratique un système parallèle aux CIP;

c) Les obligations en matière d'établissement des rapports, de suivi et d'évaluation ont été convenablement exécutées, encore que les évaluations aient davantage porté sur les méthodes, les questions techniques et la conformité aux critères des RSP que sur les résultats concrets et quantifiables;

d) Simple organisme de financement à l'origine, le PNUD est devenu grâce aux RSP une organisation dotée de capacités considérables dans des domaines aussi importants que l'environnement, la gestion du secteur public, la lutte contre le sida et le relèvement économique des pays au lendemain des conflits;

e) L'équipe chargée de l'évaluation a formulé trois recommandations en ce qui concerne les nouvelles modalités de programmation : promouvoir l'innovation; améliorer le suivi opérationnel; et faire en sorte que les évaluations soient axées sur les résultats.

Suivi

La définition du cadre de coopération mondiale qui doit être présenté au Conseil d'administration lors de sa troisième session ordinaire de 1997 tient compte de ces recommandations.

V. MÉCANISMES DE COFINANCEMENT

Contexte et objectifs

a) Le précédent Comité d'examen du Programme a demandé au Service central d'évaluation d'effectuer une évaluation des mécanismes de cofinancement en Amérique latine, en vue d'en analyser les effets, notamment dans l'optique du renforcement des capacités;

b) L'évaluation visait à se faire une idée générale des effets du cofinancement pour l'ensemble du PNUD ainsi que pour chaque région. Le bilan des résultats obtenus dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes était cependant un aspect important de cette évaluation.

Principales conclusions et recommandations

a) Les responsables de l'évaluation n'ont pas été en mesure de se prononcer de façon concluante sur les effets des mécanismes de cofinancement dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes étant donné la portée mondiale de l'opération;

b) Les ressources complémentaires ont enregistré une augmentation spectaculaire durant le cinquième cycle de programmation avec un montant total de 3 milliards de dollars. Néanmoins, cette augmentation est circonscrite à la région de l'Amérique latine et des Caraïbes. Le PNUD a établi avec les pays hôtes une relation fondée sur la confiance et assis sa crédibilité alors que la région était en pleine mutation;

c) On ne saurait affirmer que l'expérience de l'Amérique latine et des Caraïbes puisse s'appliquer à d'autres régions. Néanmoins, elle est riche d'enseignements pour les autres pays;

d) La viabilité des mécanismes de cofinancement dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes reste à démontrer;

e) Pour bon nombre de programmes de pays de la région, la participation aux coûts a eu une incidence positive sur les projets de gestion du secteur social et d'environnement axés sur le développement humain durable;

f) La recherche d'un consensus entre gouvernements et donateurs sur certaines priorités de développement communes est essentielle au succès des arrangements de cofinancement;

g) Il se pourrait cependant que les mécanismes de participation aux coûts entraînent le PNUD à participer à des projets auxquels il ne peut apporter une véritable contribution; ces mécanismes risquent alors de servir à financer les activités d'administration courante des pays et de favoriser des dépendances durables ainsi que l'apparition d'une fonction publique à double visage, incompatibles avec la bonne conduite des affaires publiques et le développement des capacités; ils risquent également d'entraîner l'affectation du personnel des bureaux extérieurs à des tâches administratives qui compromettent la programmation et le dialogue stratégique;

h) Les responsables de l'évaluation ont formulé un grand nombre de recommandations concernant la définition d'un cadre directif, l'élaboration de stratégies de cofinancement, le lancement d'opérations de gestion et la réalisation d'études complémentaires.

Suivi

Le rapport d'évaluation a permis d'élaborer de nouvelles directives en matière de cofinancement et de définir une stratégie de mobilisation des ressources s'inscrivant dans le cadre de la gestion du changement. Les autres bureaux régionaux ont largement tiré parti de l'expérience acquise en Amérique latine et dans les Caraïbes.

VI. GESTION ET RÉFORME DU SECTEUR PUBLIC DANS LA RÉGION ARABE

Contexte et objectifs

Le thème de cette évaluation a été proposé par la direction du Bureau régional pour les États arabes en vue de :

a) Comprendre l'évolution des priorités, des contraintes et des perspectives dans le domaine de la gestion du secteur public et déterminer l'apport du PNUD au règlement des problèmes majeurs qui ont pu se poser par le passé ainsi que le rôle qui lui est réservé à l'avenir;

b) Évaluer le succès des projets relatifs à la gestion du secteur public;

c) Tirer les enseignements des expériences passées et proposer une ébauche d'action régionale.

Principales conclusions et recommandations

a) La nature des projets, leur portée et la viabilité de leurs résultats sont propres à chaque pays;

b) La viabilité n'est assurée que si les résultats des projets servent à améliorer la prise de décisions dans le secteur public tout entier et si les stratégies préconisées sont mises en oeuvre;

c) La collaboration du PNUD et des gouvernements aux initiatives de réforme du secteur public est d'autant plus durable que les gouvernements s'engagent résolument à appliquer une politique de changement et si cette priorité se trouve reflétée dans leur budget;

d) Former aux seules fins de former est un exercice qui n'a guère d'intérêt. L'accroissement des ressources humaines et le renforcement de la capacité institutionnelle ne pourront aboutir à une réforme véritable que si les contraintes financières et les rigidités sectorielles ont été éliminées;

e) Au cours du cinquième cycle de programmation, le PNUD a su élaborer des programmes qui tenaient pleinement compte des besoins les plus urgents des pays;

f) La tâche la plus délicate et la plus importante qui attend le PNUD consiste à susciter la demande dans les pays où elle est à présent latente;

g) Il serait utile d'organiser des séminaires à l'intention de ceux qui, à l'échelon de la région, sont amenés à prendre des décisions relatives à la réforme;

h) Le PNUD devrait préciser ses orientations stratégiques de manière à élargir ses compétences dans des domaines spécifiques;

i) Les bureaux de pays devraient superviser régulièrement la mise en oeuvre des projets, en désignant de préférence des superviseurs indépendants, puisque c'est le PNUD qui continue de devoir rendre compte de l'emploi des fonds en dernier ressort;

j) Les bureaux de pays devraient renforcer les moyens dont est doté leur personnel en matière de gestion du secteur public. L'instauration d'une collaboration étroite entre les bureaux de pays et la Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance du Bureau des politiques et de l'appui aux programmes (BPAP) pourrait s'avérer très positive à cet égard.

Suivi

Les résultats de l'évaluation ont été présentés sous forme préliminaire à tous les bureaux de pays, au bureau régional et au BPAP. Les responsables des bureaux ont été convoqués pour une présentation générale des principales conclusions et recommandations. Une présentation particulière du rapport au Comité de surveillance de la gestion des programmes sera ensuite effectuée en vue d'examiner des mesures spécifiques de suivi. L'équipe responsable de l'évaluation a fait part de ses observations à l'équipe chargée d'élaborer une stratégie régionale de conduite des affaires publiques. En outre, les bureaux de pays se servent dans certains cas du rapport pour étayer la formulation des nouvelles modalités de programmation.

Annexe II

CONFORMITÉ AUX NORMES D'ÉVALUATION

INTRODUCTION

1. Le présent examen de la conformité aux normes d'évaluation est axé sur les questions du respect des prescriptions en matière d'évaluation et de la constitution d'une mémoire institutionnelle du PNUD. Il ne porte que sur les évaluations des projets, les autres types d'évaluations effectuées par le PNUD (par exemple, les évaluations thématiques) ne relevant pas du cadre du présent rapport.

2. Autant que sache le PNUD, aucune autre organisation tant bilatérale que multilatérale n'a procédé à ce type d'opération. Dans ce travail de précurseur, l'analyse fait apparaître sans détours aussi bien les faiblesses que les points forts et il ne faudrait pas en tirer des conclusions hâtives quant aux résultats du PNUD car on ne dispose pas encore de repères à cet égard. Il convient de signaler que le PNUD est l'organisation qui fournit le plus d'apports à la base de données sur l'évaluation du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE/CAD). Le PNUD a décentralisé son système d'évaluation au niveau des projets, ce qui rend les comparaisons avec la majorité des organismes d'aide plus difficiles car leurs systèmes sont centralisés. Néanmoins, le PNUD a entrepris cet examen pour bien montrer qu'il s'est engagé à améliorer ses résultats en matière de conformité aux normes, ce qui, à son tour, devrait permettre de mieux assurer l'obligation redditionnelle et la transparence et de mieux dégager l'enseignement à tirer de l'expérience.

3. Le rapport comprend les sections suivantes : recensement des rapports et extraction des données; analyse de la conformité aux normes, y compris la prise en compte des données financières; système actuel de surveillance de la conformité aux procédures et aux normes d'évaluation; recommandations.

I. RECENSEMENT DES RAPPORTS ET EXTRACTION DES DONNÉES

A. Analyse générale

4. Au total, 1 745 rapports d'évaluation ont été reçus pour la période allant de 1986 à 1995, ce qui représente une augmentation de 136 rapports par rapport au nombre soumis l'an passé (soit 117 rapports d'évaluation pour 1995 et 19 rapports datant des années précédentes). Comme il est indiqué au tableau 1, le nombre de rapports reçus pour 1995 est inférieur au chiffre de 1994. Les chiffres pour 1996 seront indiqués dans le rapport de l'an prochain.

Tableau 1

Nombre de rapports d'évaluation reçus par le Bureau de l'évaluation
 et de la planification stratégique par année d'évaluation^a

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Total
Total	209	158	159	192	259	232	176	116	127	117	1 745

^a Les écarts entre les chiffres pour 1986 et 1987 figurant dans ce tableau et le tableau correspondant du rapport de 1995 résultent d'ajustements visant à rectifier certaines inexactitudes dans le recensement des rapports d'évaluation.

5. Les rapports d'évaluation ont été moins nombreux pour les raisons suivantes : la diminution du nombre de projets approuvés à la fin du cinquième cycle de programmation; l'application de l'approche-programme, qui réduit automatiquement le nombre de projets; et le plus grand nombre de projets assortis d'un budget supérieur à 1 million de dollars. Le retard dans la mise en place des apports par certains bureaux de pays (décelé en 1995) a été manifestement un facteur supplémentaire.

6. L'extraction des données des rapports d'évaluation facilite la recherche des rapports d'évaluation par sujet, ainsi que l'exploitation des enseignements qui s'en dégagent et les analyses statistiques. Le nombre de rapports traités et le taux de traitement des données sont indiqués dans les tableaux 2 et 3, respectivement.

Tableau 2

Nombre de rapports traités par année d'évaluation

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Total
Total	59	87	134	147	204	153	151	87	73	57	1 152

Tableau 3

Pourcentage de traitement des données par années d'évaluation

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Moyenne
Total	28	55	84	77	79	66	86	75	57	49	66

7. Le processus d'extraction des données a été centralisé jusqu'en 1990. En 1991, il a été décidé de charger les chefs des équipes d'évaluation d'extraire les données de manière à rendre le traitement des données plus fonctionnel. La période 1992-1993 a été une période de transition caractérisée par une diminution de la centralisation du traitement des données comme l'indique le tableau 4. Depuis lors, les résultats sont moins satisfaisants,

bien qu'il ait souvent été rappelé aux directeurs de programme qu'ils doivent recevoir les fiches de données d'évaluation de la part des chefs des équipes d'évaluation avant de rémunérer leurs services.

Tableau 4

Nombre de rapports d'évaluation traités

Responsable du traitement	1992	1993	1994	1995
Chefs d'équipe	118	72	57	52
Bureau de l'évaluation et de la planification stratégique	33	8	4	0
Mesures spéciales ^a	0	7	12	5
Total	151	87	73	57

^a Le nombre d'évaluations aurait été encore inférieur si le Bureau de l'évaluation et de la planification stratégique n'avait pas repris l'opération d'extraction des données en 1996; un spécialiste a été engagé pour traiter les 24 rapports d'évaluation reçus pour les années 1993, 1994 et 1995.

B. Ventilation des rapports d'évaluation par bureau

8. Le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (BRAP) est le bureau qui a le plus contribué annuellement à la Base de données centrales sur l'évaluation depuis 1993, tandis que le Bureau régional pour l'Afrique (BRA) demeure le contribuant le plus important en règle générale (tableau 5). Mais compte tenu de son faible taux d'extraction des données, le BRA ne vient pas au premier rang en ce qui concerne le nombre de rapports d'évaluation traités (tableau 6). Le fléchissement du taux d'extraction apparaît clairement pour le BRA et pour le BRAP, même si le BRAP continue plus ou moins à se maintenir (tableau 7). Le Bureau régional pour les États arabes (BREA) a amélioré son taux d'extraction des données. Les pourcentages pour le Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants et le Bureau des politiques et de l'appui aux programmes (BPAP) ne figurent pas dans les tableaux parce qu'ils ne sont pas significatifs en raison du petit nombre de leurs rapports d'évaluation.

Tableau 5

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Total
BRA	78	74	78	90	137	107	76	36	48	38	762
BRAP	77	52	57	62	77	93	72	59	59	48	656
BREA	18	22	9	9	21	12	12	7	7	7	124
BRALC	20	3	14	29	22	17	14	13	12	19	163
BRECEI	11	5	1	0	1	0	1	1	0	4	24
BPAP	5	2	0	2	1	3	1	0	1	1	16
Total	209	158	159	192	259	232	176	116	127	117	1 745

Tableau 6

Nombre de rapports d'évaluation traités par bureau et par année d'évaluation

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Total
BRA	14	38	64	71	107	61	62	27	28	13	485
BRAP	34	39	50	48	64	70	67	52	42	33	499
BREA	7	5	9	5	18	8	9	2	0	5	68
BRALC	1	2	10	23	14	14	11	5	3	6	89
BRECEI	2	2	1	0	0	0	1	1	0	0	7
BPAP	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	4
Total	59	87	134	147	204	153	151	87	73	57	1 152

Tableau 7

Taux d'extraction des données par année

	Année d'évaluation										Total
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	
BRA	18	51	82	79	78	57	82	75	58	34	64
BRAP	44	75	88	77	83	75	93	88	71	69	76
BREA	39	23	100	55	86	67	75	29	0	71	55
BRALC	5	67	71	79	64	82	79	38	25	32	55
BRECEI	Données non significatives										
BPAP	Données non significatives										

C. Conclusions

9. Deux conclusions se dégagent de ce qui précède : a) les rapports d'évaluation renferment encore une quantité très importante de données inexploitées dont on pourrait tirer des enseignements et b) l'extraction des données par les responsables de l'évaluation ne s'est pas améliorée bien que leur rémunération soit normalement assujettie à cette condition. Cette situation amoindrit l'utilité de la base de données et compromet la possibilité de tirer des enseignements de ces projets.

II. ANALYSE DE LA CONFORMITÉ AUX NORMES

A. Règles applicables

10. Pour plus de commodité, les règles applicables à l'évaluation des projets du PNUD, qui ont été fixées en 1997 et publiées dans le Manuel des programmes et projets du PNUD en 1988, sont reproduites ci-dessous :

"Si l'une quelconque des conditions ci-après est remplie, il conviendra de déterminer si le projet doit être évalué. S'il n'est pas recommandé d'évaluation en profondeur, une justification expresse devra être fournie :

a) Le projet est novateur, critique ou particulièrement complexe ou présente d'autres aspects particuliers ou inhabituels;

/...

b) Le budget du PNUD (y compris la participation aux coûts) dépasse 1 million de dollars;

c) La révision qu'il est envisagé d'apporter au projet suppose une majoration de 700 000 dollars ou plus de la contribution du PNUD ou une prolongation de deux ans ou plus du projet;

d) Le projet suscite de sérieuses difficultés opérationnelles."

B. Calendrier d'exécution

11. Dans le rapport sur la conformité aux normes d'évaluation présenté en 1995 au Conseil d'administration (DP/1995/CRP.7), le choix de certaines années aux fins de l'analyse est expliqué par deux raisons :

a) Le point de départ de l'analyse est l'année d'approbation des projets (1988) parce que l'application des règles relatives à l'évaluation a débuté cette année-là;

b) La durée du cycle des évaluations pour une génération de projets approuvés une année donnée est d'environ 8 ans; seuls les projets approuvés en 1988 et 1989 peuvent donc être intégralement évalués.

12. Le présent rapport fournit également des informations sur les projets approuvés en 1990. Le tableau 8 indique le cycle des évaluations pour les projets approuvés depuis 1988. Il semble désormais que la période de huit ans qui était considérée comme la durée du cycle complet des évaluations (à mi-parcours, finales et rétroactives) pour un projet approuvé pendant une année donnée devra être prolongée, car on prévoit que des rapports d'évaluation supplémentaires seront présentés au-delà de ce délai. Si l'examen des projets approuvés en 1990 peut aider à recenser les nouveaux problèmes, il convient donc d'analyser avec prudence les données disponibles de manière à éviter les généralisations hâtives.

Tableau 8

Nombre de rapports d'évaluation, par année d'approbation des projets et par année d'évaluation

Année d'évaluation	Année d'approbation des projets							
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1988	1							
1989	14							
1990	72	11						
1991	66	54	12	1				
1992	34	53	32	4				
1993	19	25	25	21	8	1		
1994	12	12	20	35	30	5		
1995	3	3	13	12	61	13	6	3
1996	1	2	2	3	7	14	5	2
Total	222	160	104	76	106	33	11	5

/...

C. Évaluations obligatoires et autres évaluations

13. Sur les quatre types de projets devant automatiquement faire l'objet d'une évaluation, les projets dont le budget dépasse 1 million de dollars ne sont pas difficiles à recenser. Quant aux projets auxquels il est envisagé d'apporter des révisions nécessitant une majoration de 700 000 dollars du budget, le système intégré de gestion actuel (SIG) ne permet pas de procéder aussi aisément.

14. Il n'est pas non plus facile dans le cadre du système actuel de recenser un projet faisant l'objet d'une prolongation de deux ans. Les deux autres critères (innovations ou sérieuses difficultés opérationnelles) sont plus subjectifs et ne peuvent pas non plus être identifiés à l'aide du système actuel. Pour plus de simplicité, on a établi le rapport sur la conformité aux normes d'évaluation de 1995 en partant du principe que les projets ayant un budget supérieur à 1 million de dollars devaient obligatoirement être évalués tandis que les évaluations de tous les autres projets étaient facultatives.

15. Le nombre des évaluations tant obligatoires que facultatives diminue, mais celui des évaluations facultatives diminue plus lentement. Les chiffres concernant les évaluations facultatives et obligatoires pour les années 1988, 1989 et 1990 sont indiqués au tableau 9. Le nombre des rapports obligatoires d'évaluation est uniquement celui des rapports reçus par le BEPS.

Tableau 9

Nombre de rapports d'évaluation reçus par année d'approbation des projets

Année d'approbation des projets	1988	1989	1990	Total
Évaluations obligatoires	150	111	56	317
Évaluations facultatives	72	49	48	169
Total	222	160	104	486

D. Contrôle des données financières pour les projets devant faire l'objet d'une évaluation obligatoire

1. Situation générale

16. Les sources des données financières utilisées pour l'analyse portant sur les années 1988, 1989 et 1990 sont : a) les rapports annuels de l'Administrateur au Conseil d'administration et b) les fiches intitulées "Descriptifs de programmes", publiées par la Division des services administratifs et d'information à la demande du BEPS. En vue de continuer à renforcer la fiabilité des données, ce sont ces sources que le BEPS a utilisées cette année au lieu du UNDP Compendium of Ongoing Projects. Les données financières figurant aux tableaux 10 et 11 comprennent à la fois les chiffres indicatifs de planification (CIP) et le cofinancement.

Tableau 10

Nombre d'évaluations obligatoires, en pourcentage du nombre total des projets approuvés

Année d'approbation des projets	1988	1989	1990	Total
Nombre des projets approuvés	1 794	1 437	1 256	4 487
Nombre de projets assortis d'un budget dépassant 1 million de dollars	257	213	210	680
Taux de couverture (%)	14	15	17	15

Tableau 11

Taux de couverture des données financières pour les projets devant faire l'objet d'évaluations obligatoires et effectivement évalués

(En millions de dollars)

Année d'approbation des projets	1988	1989	1990	Total
Ressources financières allouées à tous les projets approuvés	808	673	850	2 331
Ressources financières allouées aux projets assortis d'un budget dépassant 1 million de dollars	562	446	526	1 534
Taux de couverture (%)	70	66	62	66

17. Lorsqu'on ne considère que les rapports d'évaluation qui ont été reçus et ceux qui sont escomptés, le taux de couverture des données financières est plus faible tout en demeurant acceptable, du moins pour 1998 et 1989¹. Le problème ne semble pas tenir au choix du seuil de 1 million de dollars, mais au respect des normes d'évaluation. Le tableau 12 indique le taux de couverture des données financières pour les projets effectivement évalués.

Tableau 12

Taux de couverture des données financières pour les projets devant faire l'objet d'évaluations obligatoires et effectivement évalués

(En millions de dollars)

Année d'approbation des projets	1988	1989	1990	Total
Ressources financières pour tous les projets approuvés	808	673	850	2 331
Ressources financières pour les projets assortis d'un budget dépassant 1 million de dollars et effectivement évalués	400	292	207	899
Taux de couverture (%)	49	43	24	39

¹ En établissant le taux de couverture des données financières, on n'a pas tenu compte du pourcentage assuré par les évaluations facultatives (soit 9 %).

2. Efficacité du système actuel d'évaluations obligatoires

18. Pour la période à l'examen, si les projets assortis d'un budget dépassant 1 million de dollars représentent environ 15 % de tous les projets approuvés, par contre, sur le plan financier, ils représentent en moyenne 66 % des ressources financières allouées à l'ensemble des projets. Le seuil de 1 million de dollars semble donc tout à fait réaliste au regard de l'emploi des fonds, puisque 15 % du nombre total des projets devant faire l'objet d'évaluations obligatoires représentent 66 % de l'ensemble des ressources financières allouées aux projets. Il y a lieu de signaler que l'objectif d'un taux de couverture des données financières de 100 % ne serait pas réaliste vu son coût : les ressources financières supplémentaires que nécessiterait une évaluation intégrale des projets seraient de l'ordre de 38 millions de dollars par an. Étant donné que d'autres types d'évaluations couvrant d'autres programmes et projets sont également effectuées (évaluations des programmes de pays et évaluations thématiques, sectorielles et stratégiques), le taux de couverture des données financières est probablement plus élevé que les 66 % indiqués ci-dessus. Dans les directives révisées en matière de suivi et d'évaluation des projets, le seuil de 1 million de dollars a donc été maintenu.

E. Taux global de conformité

1. Progrès accomplis depuis le premier examen

19. Le premier examen a été effectué en juin 1995 et mis à jour pour la présentation du rapport de 1996 au Conseil d'administration. Des mises à jour internes successives ont été établies en mars 1996, juin 1996 et novembre 1996. Le présent rapport rend compte de la situation en janvier 1997. Les progrès accomplis depuis janvier 1996 (date de référence) sont récapitulés au tableau 13.

20. Le nombre de rapports communiqués n'a progressé que lentement, mais ce phénomène ne concerne plus que certains. Mais on continue de manquer d'informations précises sur l'état d'avancement des évaluations, bien que le contrôle régulier du système ait permis une meilleure discipline et que diverses mesures d'appui aient été prises par certains bureaux, divisions et bureaux de pays. La situation n'en reste pas moins inégale. Les bureaux du PNUD au Bangladesh, en Côte d'Ivoire, au Ghana, en Inde, en Indonésie, au Malawi, au Maroc, au Népal, au Niger, aux Philippines, au Sénégal, à Sri Lanka, au Togo et au Viet Nam se distinguent par une excellente conformité aux prescriptions en matière d'évaluation. Il convient également de signaler que certains de ces bureaux ont réalisé un nombre impressionnant d'évaluations facultatives, par exemple au Bangladesh, au Ghana, au Maroc, au Niger, à Sri Lanka et au Viet Nam.

Tableau 13

État d'avancement des évaluations de 1988 et 1989 en janvier 1996 et 1997

	Janvier 1996	Janvier 1997
Projets devant faire l'objet d'évaluations obligatoires	470	470
Rapports d'évaluation reçus	247	261
Rapports escomptés	13	39
Évaluations prévues	10	10
Autres mesures	11	20
Évaluations non effectuées	40	45
Pas d'informations précises	149	95

21. Les taux moyens de stricte conformité en ce qui concerne les évaluations obligatoires (soit le nombre de rapports d'évaluation reçus divisé par le nombre de projets devant faire l'objet d'évaluations obligatoires) pour l'exercice biennal 1988-1989 sont les suivants : 52,5 % en janvier 1996 et 55,5 % en janvier 1997. Les taux de conformité en ce qui concerne les évaluations obligatoires pour ces années d'approbation des projets sont reproduits au tableau 14.

Tableau 14

Taux de stricte conformité aux prescriptions en matière d'évaluation par année d'approbation des projets

Date de l'examen	1988	1989
Janvier 1996	55,2	49,2
Janvier 1997	58,3	52,1

2. Examen ajusté pour 1988-1990

22. Après la diffusion du rapport de 1995, des délégations se sont déclarées à juste titre préoccupées par le fait que l'examen de la conformité aux prescriptions en matière d'évaluation ne tenait pas compte a) de la situation particulière des pays en crise; b) du nombre de rapports établis mais non encore reçus par le BEPS et/ou des évaluations qui avaient été prévues; c) de la souplesse en matière de gestion indiquée dans les règles d'évaluation. On a donc tenu compte de ces deux premières préoccupations lors de l'examen pour 1988-1990.

23. Le taux global de conformité doit être envisagé sous de nombreux aspects si l'on veut se faire une idée juste de la situation. C'est pourquoi divers degrés de conformité sont désormais prévus. Tout d'abord, les évaluations qui n'ont pas été effectuées dans des pays en crise devront être considérées comme des "évaluations non effectuées, pour des raisons parfaitement justifiées"; ceci s'applique aux évaluations de projets approuvés en 1988, 1989 et 1990 en Angola,

/...

au Burundi, au Libéria et au Rwanda pour la région de l'Afrique, en Afghanistan pour la région de l'Asie et du Pacifique; et en Somalie et au Yémen pour la région des États arabes.

24. Deuxièmement, tandis que l'utilisation du concept de stricte conformité devrait calmer les inquiétudes de ceux qui souhaitent veiller au strict respect des règles (perspective du strict respect des principes de responsabilité), l'adoption du concept de conformité probable (prise en compte du nombre de rapports escomptés et d'évaluations prévues pour le calcul du taux de conformité) permet de mesurer le taux de conformité attendu à long terme et par conséquent les enseignements qui pourront être tirés des évaluations de projets (perspective de l'enseignement à tirer des évaluations). Ces deux catégories d'évaluation visent des objectifs différents et ne sont ni contradictoires ni destinées à diluer les responsabilités. Le BEPS abordera la question de la souplesse en matière de gestion du taux de conformité dans le rapport de 1997 sur la conformité à la lumière de ses discussions avec l'administration.

25. L'objectif fixé pour le taux de conformité dans le programme de travail du PNUD pour 1996-1997 était de 70 % à la fin de 1997 pour l'ensemble des projets approuvés pendant l'exercice biennal 1988-1989. Il semble à présent que cet objectif ne puisse être atteint que si le BEPS reçoit tous les rapports d'évaluation qui ne lui sont pas encore parvenus et que si toutes les évaluations prévues sont effectuées.

26. La situation en ce qui concerne les projets approuvés en 1990 est préoccupante à bien des égards : faible nombre d'évaluations reçues à ce jour; faible nombre de rapports établis mais pas encore reçus par le BEPS; et faible nombre d'évaluations prévues. Les taux tant de stricte conformité que de conformité probable sont très faibles (tableau 15). L'absence d'informations précises sur l'état d'avancement des évaluations dans certains bureaux et unités constitue également un sujet de préoccupation. La présentation de rapports finaux ou techniques au lieu des rapports d'évaluation demandés n'est pas un signe de bonne gestion.

Tableau 15

Taux de conformité révisés (subdivisés en taux de stricte conformité et de conformité probable)

	1988	1989	1990	Total
Évaluations obligatoires (A)	257	213	210	680
Rapports reçus (B)	150	111	56	317
Évaluations non effectuées pour des raisons parfaitement justifiées (C)	12	11	16	39
Total partiel 1 : (B+C)	162	122	72	356
Taux de stricte conformité : (B+C)/A	63	57	34	52
Rapports attendus (D)	19	20	13	52
Évaluations prévues (E)	6	4	17	27
Total partiel 2 : (B+C+D+E)	187	146	102	435
Taux de conformité probable si tous les rapports sont reçus : (Total partiel 2/A)	73	69	49	64

/...

	1988	1989	1990	Total
Évaluations non effectuées mais remplacées par d'autres mesures	10	9	1	20
Évaluations non effectuées, mais pour lesquelles des raisons ont été données	18	19	7	44
Pas d'informations précises	42	39	100	181

F. Taux de conformité par bureau

1. Examen de la situation pour la période 1988-1989

27. Les taux de conformité par bureau pour la période 1988-1989 sont indiqués au tableau 16.

Tableau 16

Taux de conformité par bureau pour la période 1988-1989

	BRA	BRAP	BREA	BRALC	BRECEI	BPAP	Total
Projet d'un montant dépassant 1 million de dollars	194	201	46	12	1	16	470
Évaluations reçues	110	128	15	6	0	2	261
Évaluations non effectuées pour des raisons pleinement justifiées	12	3	8	0	0	0	23
Taux de stricte conformité	63	65	50	50	n.d.	12	60
Rapports attendus	24	7	8	0	0	0	39
Rapports prévus	2	5	3	0	0	0	10
Taux de conformité probable	76	71	74	50	n.d.	12	71
Autres mesures	11	6	0	1	0	1	19
Évaluations non effectuées	11	17	7	1	1	0	37
Pas d'informations précises	24	35	5	4	0	13	81

28. Pour quantifier les progrès accomplis depuis le dernier rapport (tableau 17), il est utile de se référer à l'ancienne définition du concept de conformité obligatoire, qui n'excluait pas les pays en crise du total. Cependant, les rapports tiendront compte à l'avenir de la clause de la justification valable prévue pour ces pays.

Tableau 17

Comparaison des taux par bureau pour 1988 et 1989

	BRA	BRAP	BREA	BRALC	BRECEI	BPAP	Total
Rapport de 1995	55	60	29	50	n.d.	Non publié	52
Rapport de 1996	57	64	33	50	n.d.	12	55

29. Les programmes régionaux de la plupart des bureaux et les programmes mondiaux et interrégionaux gérés par le BPAP n'ont pas été évalués, ou alors ont fait l'objet d'évaluations sur lesquelles le BEPS n'a pas reçu d'informations précises, comme il est indiqué ci-dessous :

a) BPAP : sur 16 évaluations obligatoires, 2 évaluations effectuées; 13 dont l'état d'avancement n'a pas été précisé; une mesure d'un autre type;

b) BRA : sur 30 évaluations obligatoires, 15 évaluations effectuées; 15 dont l'état d'avancement n'a pas été précisé;

c) BRAP : sur 24 évaluations obligatoires, 8 évaluations effectuées; 16 dont l'état d'avancement n'a pas été précisé;

d) BREA : sur 10 évaluations obligatoires, 5 évaluations effectuées; 3 évaluations non effectuées; une évaluation prévue et une évaluation dont l'état d'avancement n'a pas été précisé;

e) BRECEI : sur une évaluation obligatoire, une évaluation effectuée;

f) BRALC : sur deux évaluations obligatoires, une évaluation effectuée; une évaluation dont l'état d'avancement n'a pas été précisé.

Le nombre insuffisant d'évaluations menées à leur terme est un élément important de la décision prise par le BEPS de lancer une évaluation stratégique de ces programmes en 1996.

2. État d'avancement des évaluations pour les projets approuvés en 1990

30. En ce qui concerne le taux de stricte conformité, les résultats ne sont guère encourageants (tableau 18). Le BRAP est le seul bureau qui semble sur la bonne voie, si on en juge par les évaluations prévues et les rapports qu'il a déjà établis mais qui n'ont pas encore été reçus par le BEPS. Le petit nombre d'évaluations effectuées et l'état d'avancement incertain des évaluations obligatoires caractérisent tous les bureaux, à l'exception du BRECEI, qui n'avait qu'une seule évaluation obligatoire à effectuer. La situation en ce qui concerne les programmes régionaux, interrégionaux et mondiaux ne s'est pas améliorée, sauf au BRA.

Tableau 18

État d'avancement des évaluations par bureau pour l'ensemble des projets approuvés en 1990

	BRA	BRAP	BREA	BRALC	BRECEI	BPAP	Total
Projets d'un montant dépassant 1 million de dollars	69	95	19	4	1	22	210
Évaluations reçues	23	29	1	0	1	2	56
Justification valable	12	2	2	0	0	0	16
Taux de stricte conformité	51	33	16	0	100	9	34
Rapports attendus	2	10	1	0	0	0	13
Évaluations prévues	2	13	2	0	0	0	17

/...

	BRA	BRAP	BREA	BRALC	BRECEI	BPAP	Total
Taux de conformité probable	57	57	32	0	100	9	49
Autres mesures	0	1	0	0	0	0	1
Évaluations non effectuées	0	7	0	0	0	0	7
Pas d'informations précises	30	33	13	4	0	20	100

3. Comparaison de deux séries de projets : 1990 et 1988-1989

31. Il est utile de comparer deux séries de projets à un stade similaire de leur cycle de développement, à savoir l'état d'avancement en janvier 1997 de la série de projets de 1990 et l'état d'avancement en janvier 1996 de la série de projets de 1988-1989 (tableau 19). Le taux de conformité de la série de projets de 1990 est bien inférieur à celui de la série de projets de 1988-1989 au même stade de son cycle de développement tant en ce qui concerne le taux de stricte conformité que le taux de conformité probable. En outre, les évaluations de projets sur lesquelles on ne dispose pas d'informations précises sont très nombreuses.

Tableau 19

Deux séries de projets à un stade similaire de développement

	État d'avancement des projets de 1988-1989 en janvier 1996	État d'avancement des projets de 1990 en janvier 1997
Évaluations obligatoires (A)	470	210
Rapports reçus (B)	247	56
Évaluations non effectuées pour des raisons parfaitement justifiées (C)	23	16
Taux de stricte conformité : (B+C)/A	57	34
Rapports attendus (D)	13	13
Évaluations prévues (E)	10	17
Taux de conformité probable si tous les rapports sont reçus : (B+C+D+E)/A	62	49
Évaluations non effectuées mais remplacées par d'autres mesures	11	1
Évaluations non effectuées, mais pour lesquelles des raisons ont été données	17	7
Pas d'informations précises	149	100

G. Conclusions

32. Le taux de conformité aux normes d'évaluation s'est amélioré pour la série de projets approuvés en 1988 et 1989. Le système de surveillance a permis une meilleure gestion des évaluations dans un grand nombre de bureaux de pays.

33. La situation en la matière est inégale dans l'ensemble du monde et dans chaque bureau. C'est en ce qui concerne les programmes et projets gérés par le

/...

siège, c'est-à-dire les projets régionaux, interrégionaux et mondiaux, que les résultats laissent le plus à désirer.

34. Le seuil de 1 million de dollars semble fort réaliste sous l'angle de la responsabilité financière puisque 15 % du nombre total des projets devant faire l'objet d'une évaluation obligatoire représentent 66 % des ressources financières allouées à tous les projets. Cependant, ce taux de couverture élevé potentiel est compromis par un taux inégal et souvent médiocre de conformité.

III. SYSTÈME DE SURVEILLANCE

35. Le Comité de surveillance de la gestion des programmes a examiné en détail les taux de conformité par bureau et par pays en juillet 1996. Les recommandations formulées par le BESP ont été pleinement approuvées. La plupart des bureaux ont alors fermement invité les bureaux de pays à établir des plans d'évaluation couvrant la période 1996-1997 pour les projets approuvés depuis 1990. La plupart des pays du BRA, du BRAP et du BRPA ont présenté de tels plans. Mais il n'est pas encore certain que ces bureaux considèrent le contrôle de la mise en oeuvre de ces plans d'évaluation comme faisant partie intégrante de leurs responsabilités en matière de gestion. Le Comité de surveillance de la gestion des programmes a été régulièrement informé par le BESP des progrès accomplis en ce qui concerne la conformité.

IV. RECOMMANDATIONS

36. Le Bureau de l'évaluation et de la planification stratégique formule les recommandations suivantes :

a) Il faudrait procéder à une opération massive de traitement des données des rapports d'évaluation, en donnant la priorité aux projets qui ont été récemment approuvés. Cette opération permettrait de décentraliser la base de données en accroissant le nombre d'évaluations traitées et en développant les enseignements à tirer de la base de données dès leur mise en place des nouveaux arrangements en matière de programmation;

b) L'extraction des données par les chefs des équipes d'évaluation devrait être obligatoire et les honoraires ne pas être versés tant que les fiches de données n'auraient pas été établies;

c) Les plans biennaux continus d'évaluation et le suivi de ces plans devraient faire partie intégrante de la surveillance de la gestion assumée tant par les bureaux de pays que par les services du siège. La présentation de ces plans d'évaluation devrait faciliter la recherche des évaluations par critères (par exemple, obligatoires) et selon l'état d'avancement (par exemple, déjà établies, prévues). Les liens avec le système d'appréciation du comportement professionnel devraient être renforcés;

d) Le BESP devrait veiller à ce que les nouvelles directives concernant le suivi et l'évaluation permettent de clarifier la politique en matière de conformité aux normes d'évaluation;

e) L'application des règles en matière d'évaluation devrait être assortie d'une certaine souplesse, mais l'absence de justifications ou tout au moins d'explications claires devrait être inacceptable;

f) Le nouveau système d'information du PNUD devrait être conçu de manière à faciliter le recensement des projets devant faire l'objet d'évaluations obligatoires.

Annexe III

ÉVALUATIONS 1995-1997

Évaluations réalisées par le BEPS :

National Execution: Promise and Challenges

UNDP Assistance to the Energy Sector: An Ex-post Evaluation Study (Évaluation rétroactive de l'assistance du PNUD dans le secteur énergétique)

A Study of Government Monitoring and Evaluation Systems: The Case of Morocco (Étude sur les systèmes gouvernementaux de suivi et d'évaluation : Le cas du Maroc)

A Study of Government Monitoring and Evaluation Systems: The Case of the United Arab Emirates (Étude sur les systèmes de suivi et d'évaluation gouvernementaux : Le cas des Émirats arabes unis)

A Study of Government Monitoring and Evaluation Systems: The Case of Jordan (Étude des systèmes de suivi et d'évaluation gouvernementaux : Le cas de la Jordanie)

Estudio de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación: El caso del Paraguay

Assessment of the UNDP-IDB Working Relationship [Évaluation des relations de travail entre le PNUD et la Banque interaméricaine de développement (BID)]

Strengthening the Work of the Resident Coordinators (Renforcement de la fonction de coordonnateur résident)

Building Development Partnerships through Co-financing

Évaluation globale des ressources spéciales du Programme du cinquième Cycle

Évaluation du programme d'évaluation et de formation financé au moyen des RSP

Democracy, Governance and Participation: A Review of Projects in Kyrgyzstan and Ukraine

Evaluación Global de la Asistencia Técnica a los Proyectos de Fortalecimiento Institucional en Honduras

Regional, Interregional and Global Programmes and Evaluation of Impact

Evaluation of the Environmental Projects in Latin America and the Caribbean (Évaluation des projets environnementaux en Amérique latine et aux Caraïbes)

Evaluation of the Public Sector Management and Reform in the Arab States (Évaluation de la gestion et de la réforme du secteur public dans la région arabe)

Évaluation du programme du Sri Lanka

Évaluation du programme du Niger

Évaluation du programme de l'Ouganda

Evaluation of the National Technical Cooperation Assessment and Programmes in Guinea (Évaluation de l'analyse et de la programmation nationales de la coopération technique (NATCAP) en Guinée)

Évaluations en cours :

Evaluation of UNDP Support to Asian Transitional Economies

Rapid Assessment of the Operational Activities of the United Nations System in Cape Verde

Évaluations prévues pour 1997 :

Évaluation de l'approche-programme

Évaluation de la viabilité à long terme des programmes financés par le PNUD

Évaluation rétroactive des projets de renforcement des institutions en Indonésie et/ou au Bangladesh

Évaluation des programmes de pays de la région arabe

Évaluation de l'assistance du PNUD à un pays (à sélectionner) sur une période de 20 ans

Évaluation des projets de lutte contre la pauvreté en Afrique

Évaluation de l'initiative des centres d'expérimentation

Évaluation conjointe avec les organismes du Groupe de travail interinstitutions sur l'évaluation (dans un pays africain de grande ou moyenne superficie : thème à sélectionner)

Évaluation du programme relatif à la conduite des affaires publiques en Amérique latine

Évaluation participative en Amérique latine (pays à sélectionner)

Évaluation d'impact de l'exécution nationale (pays à sélectionner)

Évaluation du cofinancement (pays à sélectionner)

Évaluation du Département des services d'appui et de gestion pour le développement

Évaluation du programme du El Salvador