



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement, du Fonds
des Nations Unies pour la population
et du Bureau des Nations Unies
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale
10 novembre 2014
Français
Original : anglais

Première session ordinaire de 2015

26-30 janvier 2015, New York

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation

Examen de la politique d'évaluation du PNUD

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Champs de l'étude	2
II. Méthode	2
III. Principales constatations : résultats obtenus par le PNUD et les entités associées chargées d'appliquer la politique d'évaluation au regard de la théorie du changement	3
IV. Principaux problèmes rencontrés et solutions concernant l'avenir de la politique d'évaluation	7



I. Champs de l'étude

1. La présente étude porte sur les résultats obtenus depuis 2011 par la fonction d'évaluation du PNUD, la mesure dans laquelle l'organisation a satisfait aux prescriptions de sa politique d'évaluation, et l'état d'avancement de l'application de cette politique. Ses auteurs y désignent les domaines dans lesquels des changements d'orientation ou des décisions de l'administration sont nécessaires pour améliorer cette fonction. Comme indiqué dans son cahier des charges et confirmé au cours de sa mission initiale, l'étude est axée sur trois éléments de la politique d'évaluation : la fonction générale d'évaluation au PNUD, les évaluations indépendantes et les évaluations décentralisées¹. Étant donné les failles récurrentes signalées en ce qui concerne l'étendue et la qualité des évaluations décentralisées et l'intérêt particulier manifesté par le Conseil d'administration pour cette question, l'étude porte plus particulièrement sur le troisième élément, l'objectif étant de confirmer l'existence de ces failles, d'en analyser la cause et de proposer des solutions. Pour les fonds et programmes associés, à savoir le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) et le Programme des Volontaires des Nations Unies (VNU), l'objet de l'étude est d'évaluer la façon dont les recommandations issues d'évaluations ont été appliquées et de comparer ces résultats avec les critères énoncés dans la politique d'évaluation et les méthodes adoptées par le Bureau indépendant d'évaluation.

2. La politique d'évaluation attribue des fonctions essentielles à différentes entités du PNUD. Le Conseil d'administration est le garant de son application. Le Bureau indépendant d'évaluation est responsable de plusieurs aspects de la fonction d'évaluation, dont l'exécution des évaluations indépendantes (en particulier l'appréciation des résultats des activités de développement et les évaluations de programme et évaluations thématiques). L'Administrateur est comptable des résultats du PNUD; il est notamment chargé de faire en sorte que, sous le contrôle de leurs responsables, les bureaux du siège et les bureaux de pays effectuent des évaluations décentralisées véritablement indépendantes et impartiales. Les groupes d'évaluation des fonds et programmes associés sont responsables des activités d'évaluation de l'organe dont ils relèvent.

II. Méthode

3. L'étude a été effectuée selon la méthode de la théorie du changement, en utilisant une combinaison de techniques et en procédant à des recoupements pour garantir la qualité des données. Des données qualitatives et quantitatives intéressant la politique d'évaluation et son application ont été produites en suivant plusieurs pistes, dont :

- a) Une étude documentaire couvrant une large gamme de pièces et dossiers;
- b) Une métaévaluation (analyse de la qualité) d'un échantillon d'évaluations décentralisées et d'évaluations menées à bien par le Bureau indépendant d'évaluation depuis 2012, pour examiner la qualité des évaluations du PNUD et du processus d'appréciation de la qualité;

¹ Les évaluations indépendantes sont effectuées par le Bureau indépendant d'évaluation, tandis que les évaluations décentralisées le sont par des experts indépendants à la demande des bureaux du PNUD chargés des programmes.

c) Des missions au siège du PNUD, dans les bureaux de pays et dans les centres régionaux en Afrique, en Asie et dans le Pacifique, en Europe, en Amérique latine et dans les Caraïbes, et le Bureau du programme des VNU à Bonn. Elles ont notamment été l'occasion d'entretiens semi-directifs ou de discussions de groupe avec un large éventail d'intervenants du PNUD, des organisations multilatérales, de donateurs bilatéraux et d'institutions des pays partenaires; tous ces échanges ont produit des nouveaux documents à examiner;

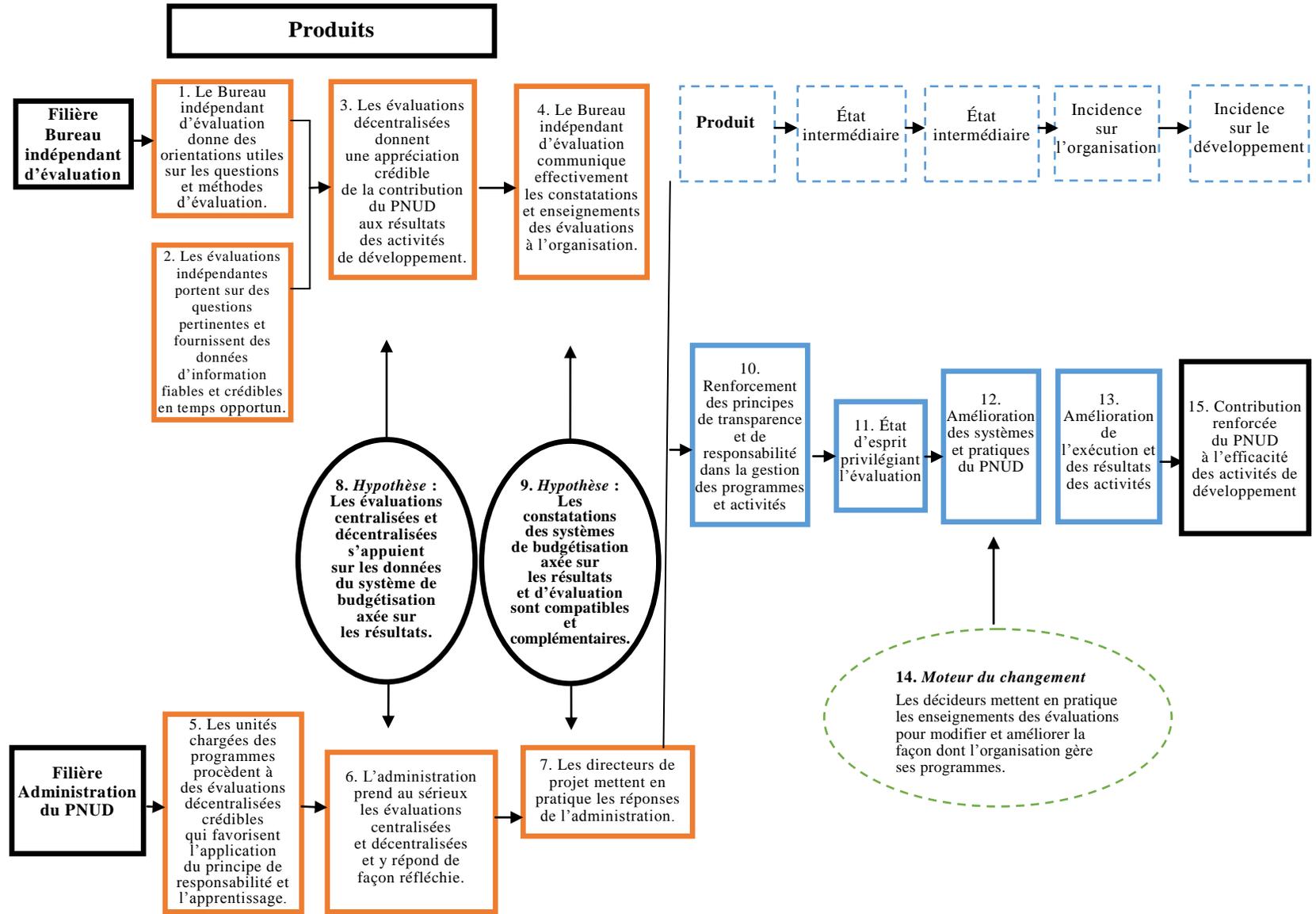
d) Des enquêtes électroniques sollicitant les vues des représentants résidents du PNUD, des fonctionnaires chargés des évaluations, et de consultants externes ayant effectué des évaluations décentralisées pour le PNUD au cours des trois années écoulées; et

e) L'examen de cas concrets d'évaluations au programme des VNU et au FENU, dans le cadre d'entretiens et de l'analyse de documents.

III. Principales constatations : résultats obtenus par le PNUD et les entités associées chargées d'appliquer la politique d'évaluation au regard de la théorie du changement

4. Les principales constatations de l'étude ont été analysées au regard d'une théorie du changement, illustrée ci-après dans la figure 1. Celle-ci montre que la politique d'évaluation prévoyait deux grandes filières pour l'obtention de produits d'évaluation, l'une reposant sur le Bureau indépendant d'évaluation (cartouches 1 à 4) et l'autre sur l'administration du PNUD (cartouches 5 à 7). Selon la théorie du changement, ces deux filières sont imbriquées (cartouches 8 et 9) et les résultats qui en sont attendus devraient se fondre pour favoriser dans l'organisation un état d'esprit privilégiant l'évaluation qui renforce l'exécution et l'efficacité des programmes (cartouches 10 à 14). Le principal moteur des dernières étapes du processus serait la mise en pratique par les décideurs des enseignements des évaluations, dès lors qu'ils ont été vérifiés, afin d'améliorer le mode de fonctionnement du PNUD.

Figure 1
Théorie initiale du changement retenue pour la fonction d'évaluation du PNUD



5. On trouvera ci-après, dans le tableau 1, une évaluation notée des progrès accomplis le long de la chaîne de résultats indiquée dans la figure 1. Il en ressort que des avancées négligeables ont été faites en vue d'accomplir l'effet escompté d'une contribution manifestement améliorée du PNUD à l'efficacité des activités de développement. La raison en est que la principale réalisation nécessaire pour parvenir à cet effet, à savoir le « renforcement des principes de transparence et de responsabilité dans la gestion des programmes et activités », ne s'est pas concrétisée. De fait, vu les problèmes qui entravent l'ensemble du système d'évaluation, et même s'il renforçait l'efficacité générale de ses activités de développement, le PNUD ne disposerait d'aucun élément démontrant de façon crédible que tel était le cas. La présente étude met en évidence la gravité de cette situation, à laquelle le Conseil d'administration voudra remédier de façon urgente en modifiant la politique d'évaluation et en suivant de près les résultats des changements ainsi apportés.

Tableau 1
**Évaluation du cheminement causal de la théorie du changement
retenue pour la politique d'évaluation**

<i>Éléments de la théorie du changement (voir fig. 1)</i>	<i>Note</i>	<i>Récapitulatif de l'analyse</i>
1. Le Bureau indépendant d'évaluation donne des orientations utiles sur les questions et méthodes d'évaluation.	++	Les orientations, données principalement dans des manuels et lors d'une formation en ligne, sont largement utilisées mais ne répondent pas à tous les besoins du personnel dans l'ensemble de l'organisation et gagneraient à être actualisées.
2. Les évaluations indépendantes portent sur des questions pertinentes et fournissent des données d'information fiables et crédibles en temps opportun.	++	Les évaluations sont généralement de bonne qualité, mais elles ne sont pas toujours menées à bien dans les délais fixés.
3. Les évaluations décentralisées donnent une appréciation crédible de la contribution du PNUD aux résultats des activités de développement.	++	Les évaluations sont généralement de bonne qualité, mais l'analyse de la contribution du PNUD n'est pas toujours crédible, en particulier lorsqu'elle repose sur des données relatives aux produits qui ont été fournies par l'administration.
4. Le Bureau indépendant d'évaluation communique effectivement les constatations et enseignements des évaluations à l'organisation.	++	Les rapports sont de bonne qualité, mais la gamme limitée des produits qui servent à la diffusion des données restreint l'accès à l'information obtenue.
5. Les unités chargées des programmes procèdent à des évaluations décentralisées crédibles qui favorisent l'application du principe de responsabilité et l'apprentissage.	---	Plus de 38 % des consultants chargés des évaluations décentralisées font état de mesures plus ou moins acceptables de la part de responsables du PNUD qui nuisent à l'indépendance de leurs travaux. La crédibilité de l'information dont dispose le Comité d'examen des évaluations est par conséquent gravement compromise, ce qui amoindrit d'autant la contribution des évaluations au respect du principe de responsabilité et à l'apprentissage.
6. L'administration accorde tout le sérieux voulu aux évaluations	-	Les réponses de l'administration sont d'une qualité et d'une utilité très variables car la qualité de la plupart des rapports

<i>Éléments de la théorie du changement (voir fig. 1)</i>	<i>Note</i>	<i>Récapitulatif de l'analyse</i>
centralisées et décentralisées et y répond de façon réfléchie.		d'évaluation décentralisée est compromise. Les réponses aux évaluations centralisées (indépendantes) sont généralement mieux ciblées.
7. Les directeurs de projet mettent en pratique les réponses de l'administration.	–	Des mesures concertées sont en place aux échelons supérieurs pour suivre la mise en pratique des réponses de l'administration. Toutefois, la qualité aléatoire des évaluations restreint l'efficacité du processus.
8. Hypothèse : les évaluations centralisées et décentralisées s'appuient sur les données du système de budgétisation axée sur les résultats.	+ +	Malgré quelques problèmes de disponibilité et de qualité, les données des systèmes de budgétisation axée sur les résultats (dont le rapport annuel axé sur les résultats) sont largement utilisées pour les évaluations tant centralisées que décentralisées.
9. Hypothèse : les constatations des systèmes de budgétisation axée sur les résultats et d'évaluation sont compatibles et complémentaires.	+	Les constatations sont dans l'ensemble compatibles, mais bon nombre de rapports d'évaluation décentralisée ont été modifiés pour présenter les résultats désirés par l'administration (en particulier dans les bureaux de pays).
10. Transparence et responsabilité accrues des programmes et activités	– – –	Les grandes imperfections du système d'évaluations décentralisées ont considérablement nui à la transparence et à l'application du principe de responsabilité.
11. État d'esprit privilégiant l'évaluation	– –	Les défauts du système d'évaluations centralisées et l'opposition par trop marquée à un certain nombre d'évaluations indépendantes font que peu de progrès ont été accomplis pour favoriser un état d'esprit qui privilégie effectivement l'évaluation.
12. Amélioration des systèmes et pratiques du PNUD	–	La haute direction a consenti d'importants efforts pour améliorer l'utilisation des constatations des évaluateurs, mais elle n'a pas pu garantir la véracité des données sur lesquelles ses analyses sont fondées.
13. Amélioration de l'exécution et des résultats des activités	–	Les données factuelles des évaluations ne sont pas suffisamment impartiales pour qu'il soit possible de vérifier les améliorations signalées.
14. Contribution renforcée du PNUD à l'efficacité des activités de développement	–	Les données factuelles des évaluations ne sont pas suffisamment impartiales pour vérifier les améliorations signalées.
15. Moteur du changement : les décideurs mettent en pratique les enseignements des évaluations pour modifier et améliorer la façon dont l'organisation gère ses programmes.	–	Certains décideurs s'appliquent à mettre en pratique les enseignements des évaluations pour améliorer les programmes, mais l'absence de véracité du système des évaluations décentralisées empêche qu'il en soit de même dans l'ensemble du PNUD.

IV. Principaux problèmes rencontrés et solutions concernant l'avenir de la politique d'évaluation

6. Les constatations et l'analyse présentées dans le présent rapport mettent en évidence plusieurs problèmes auxquels le Conseil d'administration pourra souhaiter apporter une solution en révisant la politique d'évaluation. Les auteurs de l'étude recommandent de faire en sorte que la politique révisée offre les moyens de surmonter tous les problèmes signalés. Cependant, n'ayant pas tous la même ampleur, ces problèmes nécessiteront divers degrés d'action et d'attention de la part du Conseil. C'est pourquoi le présent chapitre porte essentiellement sur les questions liées aux évaluations décentralisées, qui constituent actuellement la plus grosse entrave à ce que le PNUD développe un état d'esprit privilégiant effectivement l'évaluation. À moins de régler ces problèmes, le Conseil d'administration continuera de ne pas disposer d'un ensemble cohérent de données factuelles indépendantes et impartiales sur les résultats obtenus sur le terrain pour fonder ses décisions.

7. La présente étude renferme une première série de méthodes ou de variantes à appliquer pour régler les problèmes évoqués. Ses auteurs recommandent d'en promouvoir l'application et de les préciser lors d'examens détaillés entre les membres du Conseil, et entre le Conseil, la direction du PNUD et le Bureau indépendant d'évaluation.

Problème 1 La fiabilité globale des évaluations décentralisées est gravement compromise

Le problème

8. La politique assigne à l'Administrateur et aux hauts fonctionnaires du PNUD la responsabilité d'assurer la qualité des évaluations décentralisées, ainsi qu'un rôle « d'évaluation de la qualité » au Bureau indépendant d'évaluation. Cette solution n'a pas marché. Les symptômes de cet échec sont les suivants :

a) Il existe un taux considérable² d'ingérence par l'administration (principalement au niveau des bureaux de pays) dans les rapports d'évaluation des consultants « indépendants »;

b) Le système d'appréciation de la qualité porte donc sur des rapports dont le degré de véracité est inconnu mais variable;

c) Le Centre de gestion en ligne des évaluations compile des données d'information qui concernent des rapports qui ne sont pas fiables, ou qui en proviennent, et ne sont donc pas exactes;

d) La plupart des analyses et rapports concernant les évaluations décentralisées relevant du Centre de gestion en ligne des évaluations repose donc sur des données inexactes ou peu fiables;

² Environ 38% des consultants ayant répondu à une enquête (254, soit un taux de réponse de 50,8 %; marge d'erreur : 3,6 %) signalent une forme ou une autre d'ingérence inacceptable de la part de l'administration.

e) Les rapports sur les évaluations décentralisées que l'administration adresse au Conseil d'administration reposent sur des données agrégées provenant d'une base de données très imparfaite, ce qui ne permet pas d'aider le Conseil à donner des orientations au PNUD.

9. Pour comprendre les moyens de redresser au mieux cette situation, il convient de définir les facteurs qui y ont contribué, soit en tant que cause soit en tant qu'élément de l'environnement institutionnel ayant permis au problème de se développer. Voici un récapitulatif de ces facteurs déterminants :

a) L'utilité des évaluations finales n'est souvent pas reconnue, en particulier par les bureaux de pays;

b) Les fonctionnaires chargés des évaluations sont peu nombreux à avoir reçu une quelconque formation spécialisée sur le sujet étudié;

c) Les fonctionnaires se fient essentiellement à un manuel qui peut être utile mais n'en est pas moins incomplet et dépassé;

d) L'indépendance des évaluations décentralisées n'est souvent pas comprise ou acceptée;

e) Les évaluations sont considérées comme préjudiciables au financement des activités;

f) Les gestionnaires sont convaincus que certains consultants ont un parti pris contre le PNUD ou ne comprennent pas l'organisation;

g) Les ressources sont souvent insuffisantes pour mener des évaluations de qualité;

h) L'évaluation ne représente pas une activité prioritaire pour de nombreux partenaires nationaux;

i) Bon nombre de responsables n'ont pas accordé la priorité à la mise en place d'une culture de l'évaluation (quoique certains l'aient fait);

j) Selon la politique de l'évaluation, l'administration du PNUD est responsable de l'assurance qualité des évaluations décentralisées, mais ce n'est pas ce qui se passe dans la pratique : seule la qualité des rapports du Bureau indépendant d'évaluation fait l'objet d'une appréciation;

k) Il n'existe pas de mécanisme efficace de règlement des litiges entre les consultants et les clients; et

l) Les litiges qu'ils ont déjà eu à connaître, et auxquels s'ajoute l'insuffisance des ressources octroyées pour remplir le cahier des charges, dissuadent de nombreux consultants de soumissionner pour les évaluations décentralisées du PNUD et ont pour effet de réduire d'autant l'éventail de consultants disponibles.

10. Tous ces facteurs déterminants résultent de ce que le personnel, à tous les niveaux, a le sentiment qu'aucun moyen de persuasion ou de dissuasion n'est en place pour inciter l'administration à adopter le comportement voulu à l'égard des évaluations décentralisées (ou toute autre évaluation, d'ailleurs). Chaque directeur de programme peut agir à sa guise, car il est rare que les évaluations de la performance aient pour effet de récompenser les bons résultats ou de pénaliser les

insuffisances. Habituellement, ce sont les spécialistes moins expérimentés du suivi et de l'évaluation qui sont jugés dans ce domaine; or, ils n'occupent pas un rang suffisamment élevé pour influencer sur la façon dont fonctionnent les bureaux qu'ils desservent.

Recommandation³

11. *La direction devrait être tenue par la politique d'évaluation d'instituer et de faire appliquer des systèmes efficaces d'assurance qualité pour les évaluations décentralisées; le Bureau indépendant d'évaluation serait chargé des vérifications et des pénalités seraient prévues pour sanctionner les unités administratives⁴ en cas de non-respect des normes. Cette mesure devrait s'accompagner de directives actualisées ou nouvelles et d'une évaluation par le Conseil d'administration de la valeur qu'ajoutent à l'information de gestion disponible les nombreuses évaluations à faible budget dont la qualité varie.*

12. Actuellement, il appartient aux directeurs des bureaux régionaux de garantir la qualité et l'application des (plans et) pratiques d'évaluation. Or, ces bureaux ont progressivement réduit le nombre des postes consacrés au suivi et à l'évaluation qui leur auraient permis de remplir cette fonction, alors même qu'ils en ont expressément la charge. Qui plus est, il ressort des documents consultés par l'équipe de l'étude indépendante que, dans la nouvelle refonte structurelle du PNUD, le temps consacré par les fonctionnaires à l'évaluation sera encore moindre qu'à l'heure actuelle. Il y a chaque année environ 300 évaluations décentralisées qui nécessitent une véritable assurance qualité par les cinq régions desservies par le PNUD. Étant donné que cette assurance devrait concerner tout d'abord des questions telles que la qualité du cahier des charges et l'analyse de la faisabilité des évaluations, et porter sur l'ensemble du processus – c'est-à-dire jusqu'au rapport final –, les auteurs de l'étude concluent qu'il faudrait, pour y parvenir, que l'administration du PNUD dispose sur place, dans les différentes régions, d'au moins l'équivalent de 10 conseillers chargés de l'évaluation à plein temps⁵. Il pourrait s'agir de fonctionnaires des bureaux régionaux ou d'agents rémunérés conjointement par le Bureau indépendant d'évaluation et les régions (à condition que des ressources additionnelles soient débloquées). Les principes d'une gestion matricielle devraient être appliqués, dont la responsabilité principale incomberait au Bureau indépendant d'évaluation, les régions assurant toutefois un certain degré de gestion opérationnelle.

13. Une vérification indépendante des rapports d'évaluation serait entreprise lorsque les conseillers en évaluation seraient en place. Deux mesures s'imposeraient alors, dont l'une nécessiterait des ressources supplémentaires. La première consisterait à établir un dispositif analogue à celui adopté par le bureau du PNUD-Fonds pour l'environnement mondial (FEM) pour les évaluations finales. Les

³ Le rapport final de l'étude renferme d'autres options, mais le présent résumé analytique ne porte que sur la démarche recommandée dans l'étude.

⁴ Entre autres sanctions, certaines institutions financières internationales adressent un avertissement aux entités administratives qui enfreignent les règles ou les normes. Ces avertissements peuvent s'accumuler et être pris en considération dans les futures évaluations des résultats.

⁵ Les spécialistes du suivi et de l'évaluation pourraient être comptabilisés parmi les conseillers selon qu'ils exercent à temps plein ou à temps partiel leur fonctions de suivi et d'évaluation, et compte tenu du temps qu'ils consacrent à l'évaluation plutôt qu'au suivi.

consultants indépendants soumettraient simultanément leurs projets de rapport à l'entité ayant commandé l'évaluation (en général, le bureau de pays) et au conseiller régional pour les évaluations. Le conseiller pourrait ainsi vérifier par la suite qu'aucun changement surprenant n'était intervenu entre la version préliminaire et la version définitive du rapport. Il ferait une demande de renseignements complémentaires si un tel changement devait se produire. La deuxième mesure nécessiterait une mission d'évaluation de suivi par le Bureau indépendant d'évaluation, ou pour son compte, pour un pourcentage de projets (10 % selon les auteurs de l'étude). La qualité du rapport serait ainsi vérifiée en réévaluant le projet, y compris la note qui lui avait été attribuée⁶. Puisque les projets à vérifier ne seraient connus qu'après la soumission de l'évaluation décentralisée initiale, cela donnerait plus de poids au processus d'évaluation, qui pourrait être renforcé en procédant à des vérifications comparables entre régions et en adressant des avertissements aux bureaux de région ou de pays dont il a été constaté que les rapports d'évaluation qu'ils avaient soumis avaient été établis ou modifiés alors qu'une influence indue était exercée⁷.

14. Étant donné qu'il y a environ 300 évaluations décentralisées par an, il faudrait organiser une trentaine de missions de suivi. Ces missions devant être effectuées essentiellement à des fins de vérification, elles pourraient être plus courtes que l'évaluation initiale, mais leur nombre total nécessiterait encore des fonds supplémentaires

15. Il importe, pour appuyer les mesures de contrôle susvisées, que le Bureau indépendant d'évaluation et le PNUD collaborent en vue d'actualiser et d'étoffer le *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement*, pour ce qui est en particulier de l'équité dans le traitement de la problématique hommes-femmes, de la création et de la gestion de partenariats pour l'évaluation, des évaluations communes, de la préservation de l'indépendance des évaluations, des règles déontologiques applicables par les responsables. Parallèlement à ces travaux concernant le Manuel, il conviendrait d'élargir les possibilités de formation à l'évaluation, aussi bien en ligne qu'en personne. Le Bureau indépendant d'évaluation devrait examiner attentivement les nombreux documents d'orientation produits par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, en vue de traduire en applications concises et de diffuser les messages qu'ils renferment à l'intention du PNUD.

16. Les auteurs de l'étude estiment qu'à terme, lorsque toutes ces mesures seront en place et tout le personnel requis occupera effectivement les postes voulus, le PNUD pourra mettre au point le système crédible d'évaluations décentralisées qui lui manque actuellement. La direction et le Conseil d'administration disposeront ainsi d'un corpus essentiel de données vérifiées sur les résultats obtenus au niveau

⁶ Selon des procédures analogues à celles suivies pour le système d'évaluation de la performance à la Banque mondiale. Alors que la Banque établit des rapports d'évaluation des résultats de projets dans 20 % à 25 % des projets déjà évalués dans un rapport de fin d'exécution et un examen dudit rapport (étude sur documents), les auteurs de la présente étude suggèrent que le PNUD n'évalue que 10 % des projets. La raison en est que les évaluations décentralisées doivent être conduites par des experts indépendants, tandis que les rapports de fin d'exécution de la Banque mondiale peuvent être établis par les responsables de l'exécution des projets.

⁷ Le Bureau de l'audit et des investigations a déjà les moyens de signaler les problèmes soulevés par les audits. Les bureaux concernés sont tenus de régler ces problèmes.

des pays, qui leur permettra de s'acquitter efficacement de leurs fonctions respectives.

Problème 2

Certaines évaluations indépendantes font l'objet de litiges déraisonnables

Le problème

17. La majorité des évaluations indépendantes s'effectuent sans problème majeur. Plusieurs (5 des 22 évaluations des résultats des activités de développement effectuées au cours des trois dernières années) ont cependant donné lieu à des litiges déraisonnables qui ont retardé d'un an, dans certains cas, la mise au point définitive des rapports. L'étude indique que trois de ces litiges avaient été provoqués par un bureau de pays et que le bureau régional était également concerné, tandis que deux résultaient de retards causés par le Bureau indépendant d'évaluation.

18. Le problème se manifeste par les symptômes suivants :

- a) Les échéances sont perturbées et retardées;
- b) Les évaluations ne sont pas effectuées comme prévu, dans l'intérêt de l'administration;
- c) Les ressources du Bureau indépendant d'évaluation sont détournées d'autres travaux prévus;
- d) Le refus de toute appréciation extérieure de leurs travaux opposé par certains responsables amoindrit la valeur ajoutée que pourraient procurer les évaluations indépendantes; et
- e) La réputation de l'organisation risque d'être ternie lorsque les litiges deviennent connus du public.

19. Les facteurs déterminants sont les suivants :

- a) Les responsables estiment que la qualité des évaluations indépendantes est variable (ce qui peut être vrai);
- b) Les responsables sont convaincus que certains consultants ont un parti pris contre le PNUD ou ne comprennent pas l'organisation (ce qui peut être vrai);
- c) Les évaluations sont moins favorables que les responsables ne l'espéraient et semblent nuire aux « stratégies de communication »;
- d) L'indépendance des évaluations décentralisées est une notion que les diverses parties prenantes interprètent différemment selon leur position; et
- e) La présentation de conclusions « défavorables » est perçue comme un manque de loyauté par certains responsables.

20. Le Bureau indépendant d'évaluation a admis avoir contribué à cette situation. Il a adopté des mesures pour renforcer cette approche, notamment en vue de rééquilibrer le rôle de ses administrateurs et des consultants, en insistant fermement sur l'importance qu'il gère directement les évaluations. Il a institué des procédures

pour progresser plus rapidement dans ses travaux, en faisant respecter les échéances fixées

Recommandation

21. *Lorsque l'information ne remonte pas en temps voulu de la part de l'administration, le Bureau indépendant d'évaluation devrait être clairement autorisé à mener toutes les phases des évaluations indépendantes selon le calendrier préétabli. Les objections persistantes aux constatations ou recommandations des évaluations devraient ne figurer que dans les réponses de l'administration et ne pas pouvoir retarder l'organisation d'ateliers nationaux ou la publication de rapports. Les unités administratives du PNUD (dont les bureaux de pays) qui entravent le déroulement ou l'achèvement des évaluations indépendantes devraient être sanctionnées par l'application d'un système d'avertissements.*

22. La méthode proposée pourrait éliminer les litiges prolongés et les retards concernant les évaluations indépendantes sans entraîner de coûts supplémentaires. Elle présenterait éventuellement l'inconvénient que les partenaires nationaux (ou d'autres parties intéressées par une évaluation thématique ou générale) perçoivent des contradictions lorsqu'ils ont communication de rapports du Bureau indépendant d'évaluation que l'administration du PNUD n'a pas acceptés. Cet inconvénient pourrait toutefois devenir un avantage car l'administration se trouverait dans ce cas tenue d'apporter des réponses rapides et constructives, permettant aux évaluations d'être achevées dans les délais. La pression ainsi exercée pourrait être renforcée par les avertissements qui seraient adressés aux responsables qui sembleraient faire obstacle au processus. Les auteurs de l'étude ont reçu des preuves abondantes – de la part du personnel et des responsables du PNUD à différents niveaux – que l'un des facteurs qui paraissent au premier chef réduire l'efficacité de la fonction d'évaluation était que le système ne prévoyait pas de sanctions contre ceux dont le comportement laissait à désirer.

Problème 3

La politique est trop vague sur les points essentiels qui garantiraient l'indépendance opérationnelle du Bureau indépendant d'évaluation

Le problème

23. La politique est vague ou muette sur plusieurs questions dont l'effet combiné pourrait gravement compromettre l'indépendance opérationnelle du Bureau indépendant d'évaluation. Les symptômes de ce problème sont notamment les suivants :

- a) La durée du mandat du Directeur du Bureau indépendant d'évaluation ne peut pas excéder quatre ans, donnant à l'administration la possibilité de moins s'engager;
- b) La durée de la prorogation n'est pas précisée;
- c) Le comité de nomination du Directeur ou du Directeur adjoint n'est pas présidé par le Conseil d'administration, qui n'y siège pas non plus, alors que l'administration y est majoritaire;

d) Les modalités d'évaluation de la performance du Directeur du Bureau indépendant d'évaluation ne sont pas énoncées de façon claire, alors qu'elles devraient l'être pour garantir l'assurance qualité et la confiance concernant le poste; et

e) La politique d'évaluation ne précise pas que le Directeur du Bureau indépendant d'évaluation peut soumettre des rapports directement au Conseil d'administration s'il le juge nécessaire en cas de litige grave avec l'administration.

24. Les facteurs déterminants de cette situation seraient les suivants :

a) L'hypothèse d'une relation harmonieuse entre le Bureau indépendant d'évaluation et la direction du PNUD ne s'est pas concrétisée;

b) Les incidences de la formulation en termes vagues de la politique de l'évaluation n'ont pas été pleinement évaluées;

c) L'importance de la crédibilité du Directeur du Bureau indépendant – validée par des modalités appropriées d'évaluation de la performance – n'a pas été mise en avant.

Recommandation

25. *Les auteurs de l'étude recommandent au Conseil d'administration de modifier la politique de l'évaluation de sorte à préciser le rôle directeur qui lui revient dans les procédures de recrutement du Directeur du Bureau indépendant d'évaluation; la durée du mandat associé à ce poste (soumis à une évaluation de la performance); les modalités de renouvellement du mandat et la durée du nouveau mandat; et la faculté du Directeur de lui rendre compte directement en tant que de besoin. Ces mesures renforceront l'indépendance structurelle du Bureau, conformément à sa nouvelle appellation.*

Problème 4

Les évaluations indépendantes par les fonds et programmes associés ne font l'objet d'aucune assurance

Le problème

26. Selon la politique d'évaluation, le Bureau indépendant d'évaluation « veille au bon déroulement des activités d'évaluation » en ce qui concerne les évaluations indépendantes effectuées au PNUD, et « les groupes d'évaluation des fonds et programmes associés sont responsables de la fonction d'évaluation au sein de leurs organisations respectives ». Les différentes entités chargées de l'évaluation exercent donc des fonctions parallèles à certains égards. Cela étant, la politique précise que le Bureau « mène des évaluations indépendantes conformément aux normes internationales les plus strictes », tandis que les groupes ont simplement la charge de « gérer et mener des évaluations ». Les auteurs de l'étude concluent que les groupes d'évaluation, même s'ils ne jouissent pas du même degré d'indépendance structurelle que le Bureau en raison de la taille modeste de l'administration de l'organisation dont ils relèvent, ne devraient pas moins être tenus d'opérer « conformément aux normes internationales les plus strictes ».

27. Les symptômes de ce problème sont les suivants :

a) Les groupes d'évaluation ne peuvent pas être structurellement indépendants de l'administration en raison de la taille modeste des fonds associés;

b) Le Bureau indépendant d'évaluation et les groupes d'évaluation des fonds associés sont tous définis comme étant responsables des activités d'évaluation;

c) Les groupes d'évaluation ont par conséquent un statut parallèle à celui du Bureau indépendant d'évaluation. Leurs évaluations indépendantes sont vérifiées par eux-mêmes, à un niveau toutefois moins élevé que cela n'est le cas pour le Bureau (à la classe P-4 au lieu de la classe D-2);

d) En raison de leur taille modeste, les groupes font effectuer leurs évaluations par des consultants; cela signifie qu'ils gèrent en fait des évaluations décentralisées; et

e) L'indépendance et l'impartialité des évaluations menées par les fonds et programmes associés (même si elles sont actuellement d'un niveau acceptable) ne sont pas garanties par la politique de l'évaluation.

28. Les facteurs déterminants sont les suivants :

a) L'absence de prise en compte dans la politique des problèmes structurels qui restreignent l'indépendance des organisations de taille modeste;

b) Les compétences et les pouvoirs des chefs des unités administratives responsables des activités d'évaluation sont moindres pour les fonds et programmes associés que pour le Bureau indépendant d'évaluation, sans qu'une compensation soit exercée par l'assurance qualité; et

c) La collaboration entre le Bureau indépendant d'évaluation et les groupes d'évaluation des fonds et programmes associés est insuffisante pour élaborer des méthodes harmonisées qui garantissent la qualité.

Recommandation

29. *Les auteurs de l'étude constatent que les groupes d'évaluation des fonds et programmes associés ne se sont pas développés de la même façon et recommandent d'incorporer dans la politique d'évaluation des méthodes de travail nouvelles et adaptables, comme suit : les groupes d'évaluation devraient être tenus soit de soumettre leurs évaluations indépendantes au Bureau indépendant d'évaluation aux fins de l'assurance qualité (pour que « les normes internationales les plus strictes » appliquées soient comparables), soit de collaborer directement avec le Bureau pour gérer leurs évaluations indépendantes et en rendre compte. En plus de ces mesures, il est recommandé de faire en sorte que le Bureau soit tenu en vertu de la politique de prêter plus systématiquement attention à la contribution des fonds et programmes associés aux résultats du PNUD dans toutes ses évaluations indépendantes.*

30. Les auteurs de l'étude considèrent que le système d'assurance qualité proposé conviendrait car c'est essentiellement les postes de directeur dont le Bureau indépendant d'évaluation dispose qui permettent à celui-ci de fonctionner en observant les normes internationales d'évaluation les plus strictes, alors que les nominations à cette classe pourraient difficilement être viables dans les groupes

d'évaluation des fonds et programmes associés. Il s'agirait d'une forme de collaboration des administrations concernant les évaluations, qui pourrait être officiellement convenue entre un fonds et le Bureau indépendant d'évaluation et soumise à un examen périodique. Dans ce cadre de cette collaboration, le fonds ou programme intéressé pourrait, par exemple, financer un poste (à temps plein ou à temps partiel) au Bureau indépendant d'évaluation pour procéder aux évaluations, ou simplement demander au Bureau de mener (seul ou conjointement) des grandes évaluations pour son compte.

31. Les auteurs de l'étude concluent que ces mesures valideraient l'indépendance des évaluations à l'égard des unités administratives et garantiraient la comparabilité des normes utilisées par les différents services d'évaluation visés par la politique d'évaluation.

Problème 5

Il est nécessaire d'actualiser la conception générale de la politique d'évaluation

Le problème

32. La politique renferme une section consacrée aux définitions (par. 5 et 6) que les auteurs de l'étude jugent problématiques. Ces définitions proviennent principalement du *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats* publié en 2000 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Vu les débats qui ont eu lieu au sein de la communauté des évaluateurs au cours de la décennie écoulée, certaines définitions ne correspondent plus exactement aux conceptions actuelles, alors que d'autres thèmes importants ne sont pas mentionnés.

Recommandation

33. *Les auteurs de l'étude recommandent de remplacer la section de la politique de l'évaluation contenant les définitions par un texte plus général indiquant que le Bureau indépendant d'évaluation actualisera et diffusera périodiquement des thèmes et des définitions tenant compte des normes internationales les plus strictes dans le cadre des manuels et par d'autres moyens appropriés.*