



**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
3 mai 2019
Français
Original : anglais

Session annuelle de 2019

30 mai, 3-4 et 6-7 juin 2019, New York

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation

**Examen indépendant de la politique d'évaluation
du PNUD**

Résumé

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
A. Cadre général.	3
B. But, portée et objectifs	3
C. Changements contextuels	3
II. Évaluation de la politique d'évaluation et de sa mise en œuvre	4
A. Points forts de la politique d'évaluation et de sa mise en œuvre.	6
B. Points faibles de la politique d'évaluation et de sa mise en œuvre	7
C. Examen des principales difficultés liées à la politique d'évaluation et à sa mise en œuvre	8
III. Évaluation du dispositif d'évaluation	9
A. Points forts du dispositif d'évaluation.	10
B. Points faibles du dispositif d'évaluation	10
C. Examen des principales difficultés liées au dispositif d'évaluation	11
IV. Conclusions et recommandations.	13
A. Conclusions	13
B. Recommandations	14



Annexes (publiées sur le site Web du Conseil d'administration)

1. Liste des personnes interrogées
2. Méthodes
3. Mandat

I. Introduction

A. Cadre général

1. La première politique d'évaluation du PNUD a été approuvée par son Conseil d'administration en 2006. Elle a fait l'objet d'une révision en 2011. À la suite d'un examen indépendant réalisé en 2014, sa version suivante (DP/2016/23), qui est aussi sa version actuelle, a été approuvée en septembre 2016. Dans sa décision portant approbation de la *Politique d'évaluation du PNUD* de 2016, le Conseil d'administration a demandé que la politique soit examinée en 2019 et que le rapport de cet examen lui soit présenté à sa session annuelle de 2019.

2. L'examen, fondé sur des entretiens menés auprès d'un échantillon de parties prenantes et sur une étude de documents clés, a été réalisé en une quarantaine de jours ouvrables par une équipe composée d'Osvaldo Feinstein, chef d'équipe (membre du Groupe consultatif de l'évaluation, Bureau indépendant d'évaluation, PNUD), de Patty Chang (maîtresse de conférences auxiliaire au Center for Global Affairs, New York University) et de Per Øyvind Bastøe (Directeur de l'évaluation, Agence norvégienne de développement international, et Président d'EvalNet, Comité d'aide au développement, Organisation de coopération et de développement économiques).

B. But, portée et objectifs

3. L'examen porte sur la période allant de septembre 2016 à janvier 2019, prenant ainsi en considération les changements contextuels intervenus depuis l'approbation de la politique d'évaluation de 2016. Il vise plusieurs aspects essentiels de cette politique, avec les objectifs suivants¹ :

- a) Évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique d'évaluation révisée de 2016, en relevant les points forts et les points faibles ;
- b) Examiner le dispositif d'évaluation ;
- c) Déterminer les difficultés qui font obstacle à une mise en œuvre efficace de la politique, ainsi que les domaines qui pourraient appeler un changement d'orientation ou une décision de gestion afin d'améliorer la fonction d'évaluation.

4. Les conclusions et recommandations seront présentées au Conseil d'administration du PNUD à sa session annuelle de 2019.

C. Changements contextuels

5. Depuis son adoption en septembre 2016, plusieurs changements importants ont marqué le contexte dans lequel la nouvelle politique d'évaluation a été et continue d'être mise en œuvre :

- a) La nomination, en juin 2017, d'un nouvel Administrateur du PNUD qui comprend parfaitement le rôle de l'évaluation et ce qu'elle peut apporter au processus d'apprentissage ;
- b) Les objectifs de développement durable et le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ;

¹ *Terms of Reference, Independent Review of the UNDP Evaluation Policy* (janvier 2019).

c) Le processus de réforme de l'ONU et, dans ce cadre, le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement ;

d) Les *Orientations relatives au plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement* (PNUAD) et les prescriptions obligatoires relatives à leur évaluation établies en 2017 ; les nouvelles orientations du PNUAD seront prêtes en mars 2019 ; le PNUD est décidé à faire du PNUAD son principal instrument de planification ;

e) Le *Plan stratégique du PNUD pour la période 2018-2021* ;

f) L'évaluation à l'échelle du système à l'appui de la réforme de l'Organisation des Nations Unies ;

g) La Charte du Bureau indépendant d'évaluation, publiée en décembre 2018 ;

h) Le *Guide d'évaluation du PNUD*, publié en janvier 2019.

6. C'est donc dans un contexte dynamique qu'a été mise en œuvre la politique d'évaluation du PNUD. Ces évolutions sont considérées dans les sections suivantes du présent examen.

II. Évaluation de la politique d'évaluation et de sa mise en œuvre

7. La politique d'évaluation du PNUD définit l'objet et les principes fondamentaux des évaluations menées relatives au Programme et à ses fonds et programmes associés².

8. Elle définit ensuite le dispositif d'évaluation du PNUD et précise les rôles et les responsabilités qui s'y rattachent au sein de ce cadre institutionnel, établissant les bases sur lesquelles l'indépendance des évaluations est préservée. La politique s'applique à toutes les évaluations menées par le Bureau indépendant d'évaluation, ainsi que celles demandées par le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), le programme des Volontaires des Nations Unies (VNU) et les services du PNUD chargés des programmes et des politiques (évaluations décentralisées). La politique réunit le contrôle de la fonction d'audit et de la fonction d'évaluation du PNUD sous un seul Comité consultatif pour les questions d'audit et d'évaluation au mandat élargi. La politique d'évaluation assortit la fonction d'évaluation du PNUD de critères financiers selon lesquels, sous réserve de la disponibilité des ressources voulues, le Programme s'efforcera d'affecter annuellement 1 % de l'ensemble de ses ressources programmatiques (de base et autres) à cette fonction, en réservant au moins 0,2 % au travaux du Bureau indépendant d'évaluation.

9. Avant de présenter les points forts et les points faibles de la politique d'évaluation et de sa mise en œuvre, tels qu'ils ressortent du présent examen, il est utile de tenter une schématisation des processus et résultats escomptés de la politique d'évaluation. La figure 1 représente une théorie du changement simplifiée ayant la politique d'évaluation comme point de départ et conçue selon des principes d'évaluation d'acceptation générale adaptés à la réalité institutionnelle du PNUD.

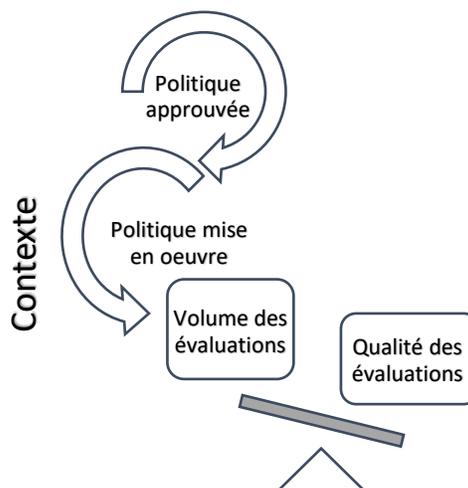
² Volontaires des Nations Unies (VNU) et Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU).

Figure 1
Une théorie du changement simplifiée



10. Cette théorie du changement simplifiée peut être complétée par la figure 2, qui montre que lorsqu'elle mise en œuvre dans un contexte donné, la politique d'évaluation approuvée par le Conseil d'administration conduit à un certain nombre d'évaluations présentant un certain niveau de qualité, ces deux aspects pouvant être en corrélation négative. Alors que la théorie du changement porte sur les processus, avec leurs résultats intermédiaires et finals, la figure 2 illustre un aspect fondamental des produits de ces processus : la possibilité que l'augmentation du nombre des évaluations puisse entraîner une réduction de leur qualité. Une autre question qui peut se poser et qui, quoique n'étant pas illustrée, peut revêtir une importance est celle de l'équilibre entre le souci de conformité (à l'obligation faite à l'administration de répondre aux évaluations) et les enseignements à tirer (des évaluations), qui peut s'avérer plus problématique lorsque le nombre des évaluations augmente, et que toutes doivent donner lieu à une réponse de la part de l'administration.

Figure 2
Les compromis de la politique d'évaluation

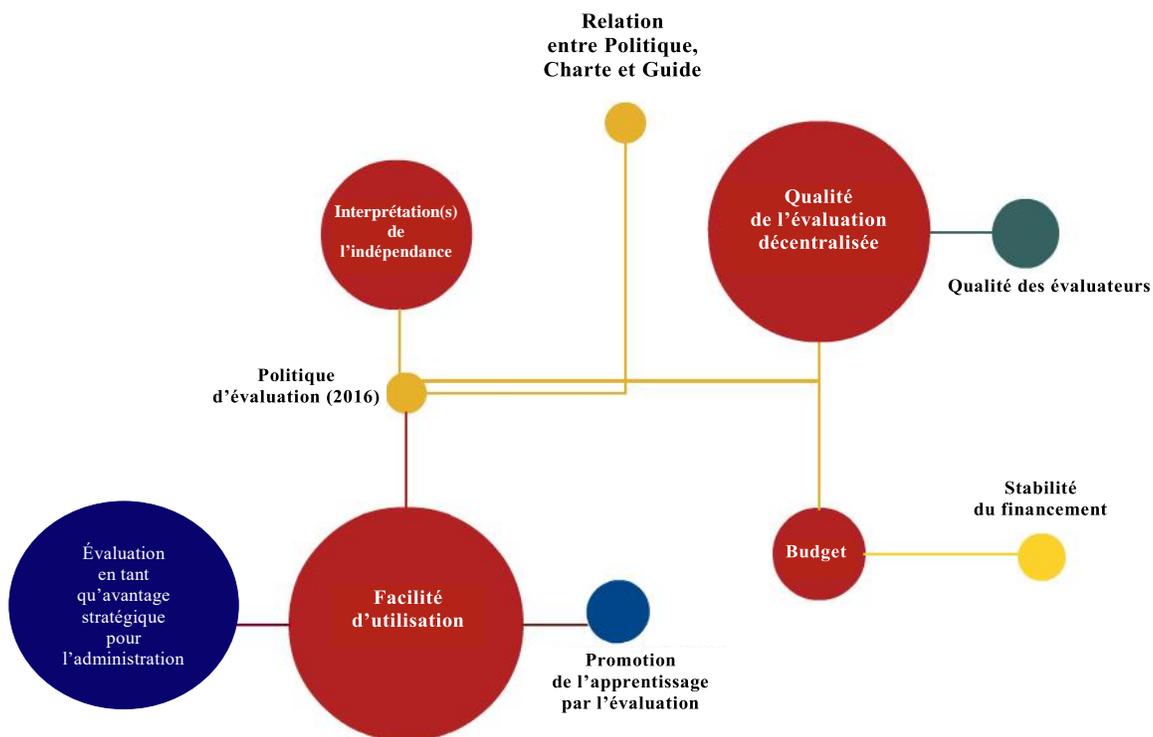


11. Les conclusions dégagées par le présent examen quant aux points forts et aux points faibles de la politique d'évaluation et de sa mise en œuvre sont pour partie fondées sur les thèmes qui se sont révélés à l'analyse qualitative des comptes rendus *in extenso* des entretiens menés (voir les méthodes d'examen dans l'annexe 2). La figure 3 est une représentation simplifiée des grands thèmes qui se sont dégagés des entretiens (voir la représentation complète dans la figure 5 de l'annexe 2). La taille

des cercles est fonction du décompte des fréquences d'apparition des thèmes définis par codage. Les cercles rouges correspondent aux mentions les plus fréquentes, suivis par les cercles d'autres couleurs représentant les principaux sous-thèmes.

Figure 3

Thèmes révélés à l'analyse qualitative des comptes rendus *in extenso* des entretiens



A. Points forts de la politique d'évaluation et de sa mise en œuvre

12. **Clarté.** Dans les entretiens, la politique d'évaluation a été louée pour sa clarté, bien que des préoccupations aient été exprimées quant au manque de précision du budget réservé aux activités d'évaluation.

13. **Indépendance.** La manière dont l'indépendance est définie dans la politique d'évaluation a été jugée appropriée, et considérée comme une source de crédibilité pour les évaluations produites par le Bureau indépendant d'évaluation. L'instauration de l'indépendance du Directeur du Bureau indépendant d'évaluation et du Bureau d'évaluation lui-même a été un important facteur de renforcement de la crédibilité des évaluations et, partant, de leur utilisation.

14. **Utilisation et enseignements tirés des évaluations.** Bien que l'utilisation des évaluations ne soit pas explicitement visée dans la politique d'évaluation, il a été largement admis que les évaluations du Bureau indépendant d'évaluation servaient à guider les programmeurs dans leurs travaux de conception, contribuant ainsi à l'apprentissage au sein du PNUD et à sa réputation d'organisation transparente et apprenante.

15. **Fonctions de contrôle, d'appui et d'assurance de la qualité pour le FENU et le VNU.** Les dispositions prévues dans la politique d'évaluation concernant le FENU et les VNU fonctionnent bien. Les évaluations réalisées par le FENU, selon un

processus étroitement géré, sont jugées de qualité supérieure par le Bureau indépendant d'évaluation. Il est également utile de mentionner que les VNU ont accès à une importante réserve d'évaluateurs. Ni l'une ni l'autre de ces deux organisations ne connaît de problèmes touchant à la qualité ou aux capacités relatives à la fonction d'évaluation (qui, comme il ressort de la sous-section suivante, sont des problèmes qui touchent la plupart des évaluations décentralisées du PNUD). Il convient de noter aussi que le FENU et les VNU procèdent à un très petit nombre d'évaluations, ce qui peut avoir un effet favorable sur la qualité de ces exercices, comme indiqué dans la section II et illustré par la figure 2.

B. Points faibles de la politique d'évaluation et de sa mise en œuvre

16. **Évaluations décentralisées.** Une faiblesse de taille qui a été relevée à plusieurs reprises dans les entretiens est la qualité inférieure des évaluations décentralisées. La question avait déjà été soulevée dans le cadre de l'examen de la politique d'évaluation réalisé en 2014 (qui était en fait un examen de la fonction d'évaluation). Les données viennent confirmer cette appréciation, comme l'atteste le tableau 1. Il est remarquable que les régions ne présentent que de faibles variations entre elles. Toutes enregistrent plus de 75 % d'évaluations ne se classant ni comme satisfaisantes ni comme très satisfaisantes (en fait, cette proportion atteint les 80 % dans quatre des cinq régions). Il convient également de noter que les évaluations décentralisées de meilleure qualité sont celles qui ne sont pas gérées par les bureaux de pays.

Tableau 1
Qualité des évaluations décentralisées en 2016 et 2017

Région	Nombre d'évaluations	Pourcentage d'évaluations jugées très satisfaisantes ou satisfaisantes
Afrique	88	19
États arabes	24	17
Asie et Pacifique	38	19
Europe et Communauté d'États indépendants	55	22
Amérique latine et Caraïbes	44	18
Générales*	12	58
Total	261	21

* Évaluations du Bureau des politiques et de l'appui aux programmes du PNUD, y compris le FENU et les VNU³.

Source : Bureau indépendant d'évaluation (2018), dernières données disponibles, dépouillées par l'équipe d'examen.

17. Le *Guide d'évaluation du PNUD* publié en janvier 2019 porte sur certains des facteurs qui pourraient compter parmi les causes profondes de la qualité inférieure des évaluations décentralisées. Deux questions essentielles et interdépendantes se présentent.

³ Depuis la relance du système d'assurance de la qualité, 10 évaluations du FENU ont été notées comme suit : trois « très satisfaisantes », six « satisfaisantes » et une « globalement satisfaisante ».

a) **Le conflit d'intérêts.** Les évaluations décentralisées sont confiées à des consultants externes par le bureau de pays. Cette façon de procéder peut avoir pour effet pervers d'inciter l'évaluateur externe à produire une évaluation positive dans l'espoir de s'en voir confier d'autres à l'avenir. Structurellement, le dispositif se prête à une sélection partielle des consultants. Une autre situation qui peut se présenter est celle où le bureau de pays intervient dans les conclusions (essentiels) présentées dans le rapport d'évaluation confié à un consultant externe. Le contrôle est défaillant en ce que le Bureau indépendant d'évaluation est éloigné du processus décentralisé d'évaluation, tandis que les centres et bureaux régionaux n'ont pas les capacités voulues pour en assurer le contrôle de façon systématique. Les choses se compliquent encore du point de vue de l'impartialité en raison des tâches qui sont confiées au personnel responsable du suivi et de l'évaluation dans les grands bureaux de pays. Comme ce personnel ne consacre souvent qu'une partie de son temps aux activités d'évaluation, travaillant pour le reste aux projets à évaluer, il devient difficile de déterminer si les conclusions du rapport d'évaluation final ont pu faire l'objet d'une intervention du bureau de pays ou si elles représentent une évaluation objective de la part de l'évaluateur externe. Il faudrait certes davantage d'éléments de preuve pour établir les faits, mais l'existence d'une perception de conflit d'intérêt est indéniable. Les entretiens avec le personnel des bureaux régionaux et les conseillers régionaux font apparaître ces préoccupations, de grandes variations entre les régions en ce qui concerne les qualifications, les compétences et l'accès à des fichiers d'évaluateurs préapprouvés. Il est à noter également que selon le paragraphe 37 de la *Politique d'évaluation du PNUD*, « la direction du PNUD prend toutes les mesures nécessaires pour assurer l'objectivité et l'impartialité du processus et des personnes recrutées ».

b) **Flexibilité limitée.** Certaines des personnes interrogées ont estimé que la mise en oeuvre de la politique d'évaluation manquait de flexibilité dans les régions où les programmes n'étaient pas souvent au format de la programmation du développement, en particulier dans les contextes de crise ou d'après conflit, qui appellent également des méthodes plus novatrices de collecte des données.

C. Examen des principales difficultés liées à la politique d'évaluation et à sa mise en oeuvre

18. Les principaux obstacles à la bonne mise en oeuvre de la politique d'évaluation du PNUD peuvent se ramener à deux contraintes interdépendantes, l'une liée aux capacités et l'autre touchant au financement. De fait, l'amélioration de la qualité des évaluations décentralisées peut nécessiter l'investissement de fonds supplémentaires dans les capacités régionales d'évaluation, notamment afin de renforcer les capacités de conseil en évaluation. Il est utile de signaler que la Direction suisse du développement et de la coopération a déjà fait une précieuse contribution financière destinée à l'amélioration de la qualité des évaluations décentralisées. Il existe des possibilités de partenariats en matière d'évaluation avec d'autres organismes de développement bilatéraux qui ont de l'expérience, des compétences et un intérêt dans les questions relatives à l'évaluation décentralisée.

19. **Utilisation stratégique et apprentissage.** Si les personnes interrogées ont loué avec constance le Bureau indépendant d'évaluation pour la qualité, la crédibilité et l'utilité de ses rapports, elles ont aussi été nombreuses à mentionner encore le fait que les évaluations pourraient être exploitées de façon plus stratégique, pour contribuer davantage à l'exécution du nouveau Plan stratégique et au repositionnement du PNUD au sein du système des Nations Unies pour le développement, ainsi que pour renforcer l'apprentissage dans les domaines de l'innovation et de la mise à l'échelle. Un intérêt s'est également manifesté pour une mise en contexte plus poussée des analyses produites par les évaluations, et pour l'idée que l'adoption de messages et de

formulations mieux adaptés aux différents publics pourrait encourager l'assimilation des évaluations et en promouvoir l'utilisation. Dans l'ensemble, si la valeur des évaluations est effectivement reconnue, le sentiment est qu'en définitive, les conceptions, méthodes et analyses qui les caractérisent dans leur forme actuelle en ont limité l'utilité stratégique pour le PNUD⁴.

20. Capacité de production et d'assimilation des évaluations. Une faiblesse potentielle mentionnée dans les entretiens résidait dans le fait que les évaluations prévues pour 2018 étaient beaucoup plus nombreuses que celles réalisées en 2017, eu égard non seulement à la capacité de produire en temps utile des rapports de qualité⁵, mais aussi à la capacité de la direction de les assimiler. Deux faits (confirmés à l'examen des chiffres) ont été relevés à cet égard, à savoir la décision de soumettre 100 % des programmes de pays à des évaluations indépendantes et le grand nombre des évaluations décentralisées prévues par rapport au nombre de celles réalisées en 2017. Voir le développement de ce point et de ses implications aux paragraphes 32 et 33 ci-dessous.

21. Financement de la fonction d'évaluation. Plusieurs personnes se sont dites préoccupées par la formulation de la politique, qui devrait être précisée pour garantir que le PNUD affecte bien 1 % de son budget à la fonction d'évaluation. D'autres ne savaient pas très bien à quoi correspondait la part de 0,2 % réservée aux évaluations indépendantes, ni si le solde de 0,8 % affecté aux évaluations décentralisées était suffisant et comprenait le FENU et les VNU. Pour certains, ces chiffres devaient se concevoir davantage comme des « aspirations ». Enfin, certains membres du personnel ont fait valoir que le financement des évaluations centrales devrait être élargi de manière à doter le Bureau indépendant des capacités nécessaires pour renforcer le contrôle des évaluations décentralisées.

22. Interprétation de l'indépendance. L'éloge du haut degré d'indépendance du Bureau indépendant d'évaluation figurait parmi les commentaires positifs d'une majorité de personnes interrogées (surtout en rapport avec la qualité des évaluations produites). Certains hauts responsables ont toutefois signalé, dans des mesures diverses, que le Bureau pouvait parfois retenir de cette caractéristique une interprétation excessive qui pouvait créer des frictions inutiles et éroder la confiance.

23. Confusion quant à la compréhension des termes. Il est ressorti des entretiens que les termes clefs de la politique (indépendance, crédibilité et utilité) n'étaient pas compris de la même façon par les personnes interrogées. Un exemple évident est fourni par le terme « indépendant » qui est souvent pris pour un synonyme d'« externe ».

III. Évaluation du dispositif d'évaluation

24. Le dispositif d'évaluation du PNUD, tel que le prévoit la *Politique d'évaluation du PNUD* de 2016, est un système à plusieurs niveaux. La politique définit ainsi les rôles et les responsabilités qui, dans le cadre de ce dispositif, reviennent à l'Administrateur, aux services chargés des programmes et des politiques, aux FENU

⁴ Ce fait avait déjà été mentionné dans le cadre de l'examen par les pairs auquel le Bureau de l'évaluation du PNUD avait été soumis sous l'angle de la méthodologie et du partage des connaissances : *Peer review of UNDP's Evaluation Office on methodology and knowledge sharing* (15 janvier 2013), p.6, par. 20.

⁵ À court terme, la nouvelle ligne de conduite applicable aux évaluations indépendantes des programmes de pays du PNUD accroît la pression résultant des échéances qui doivent être respectées pour que les rapports soit pris en considération dans le processus d'examen des PNUAD, et à moyen terme, elle peut avoir des implications non seulement pour la programmation du PNUD, mais aussi pour les stratégies de pays des Nations Unies au sens plus large.

et VNU, au Bureau indépendant d'évaluation et au Comité consultatif pour les questions d'audit et d'évaluation.

A. Points forts du dispositif d'évaluation

25. **Effectif du Bureau indépendant d'évaluation.** De 2017 à 2019, le Bureau indépendant d'évaluation a vu son personnel renforcé par l'ajout de 10 nouveaux membres. Son effectif actuel est de 33 fonctionnaires (24 administrateurs et 9 agents des services généraux)⁶. Cette expansion lui a permis de se doter de trois équipes centrales – la Section des évaluations indépendantes des programmes de pays, la Section d'évaluation institutionnelle et la Section du développement des capacités – en plus de sa Direction et de sa Section des opérations. Selon l'organigramme du Bureau pour 2019, avec ses neuf évaluateurs et son chef, la Section des évaluations indépendantes des programmes de pays est la plus grande, les autres étant composées de quatre ou cinq évaluateurs et d'un chef.

26. L'effectif actuel répond à l'engagement pris par le Bureau indépendant d'évaluation d'accroître le nombre de ses évaluations indépendantes de programmes de pays, de fournir un appui ponctuel (plutôt que systématique) aux évaluations décentralisées et d'accroître le nombre de ses évaluations thématiques et institutionnelles.

27. **Guide d'évaluation du PNUD.** En janvier 2019, le Bureau indépendant d'évaluation a publié des directives d'évaluation à l'issue d'une longue consultation participative des bureaux régionaux et des spécialistes du suivi et de l'évaluation du Bureau des politiques et de l'appui aux programmes (BPAP), dans l'espoir que de telles directives amélioreraient la qualité de ces types d'évaluations. En 2016, le Bureau indépendant d'évaluation a également revu et repris, après une interruption de deux ans, le processus d'évaluation de la qualité des évaluations décentralisées, et réaménagé le site Web du Centre de gestion en ligne des évaluations (Evaluation Resource Centre ou ERC). Il a collaboré avec les bureaux régionaux et le Groupe de l'efficacité du BPAP à la mise sur pied d'ateliers régionaux visant à encourager le personnel régional d'appui des évaluations et les responsables du suivi et des évaluations au sein des bureaux de pays à examiner les difficultés, exigences et besoins des activités de suivi et d'évaluation.

28. **Développement des capacités.** Outre qu'il appuie le développement des capacités d'évaluation au sein du PNUD, le Bureau indépendant d'évaluation contribue, comme indiqué dans le paragraphe précédent et conformément au troisième objectif de la politique d'évaluation, au développement des capacités d'évaluation des pays membres par l'organisation de conférences sur les capacités nationales d'évaluation dans les régions où le PNUD est actif.

B. Points faibles du dispositif d'évaluation

29. **Capacités d'évaluation limitées des bureaux et centres régionaux.** Les capacités dont disposent les centres et les bureaux régionaux sont trop limitées pour que ceux-ci puissent fournir un appui effectif aux bureaux de pays et contrôler leurs activités d'évaluation. Le tableau 2 atteste la tendance à la baisse du nombre de spécialistes régionaux du suivi et de l'évaluation. Bien qu'il soit difficile de dire si les spécialistes du suivi et de l'évaluation ont des compétences équilibrées, entre suivi et évaluation, les entretiens avec les bureaux et le personnel régionaux penchaient

⁶ Tel que l'établissent, au 20 février 2019, l'examen des organigrammes pour la période 2016-2019 et la confirmation de la Section des opérations.

plutôt pour un déséquilibre en faveur de l'évaluation. Il convient de noter à cet égard que le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) dispose de conseillers régionaux en matière d'évaluation qui n'ont aucune responsabilité en matière de suivi⁷.

Tableau 2

Nombre de spécialistes régionaux du suivi et de l'évaluation

Année	2014	2015	2016	2017
Nombre	14	13	12	10

Source : Bureau indépendant d'évaluation (2018), données dépouillées par l'équipe d'examen.

30. **Lourdeur du système des réponses de l'administration.** Bien qu'ayant le mérite de forcer la direction à prêter attention aux évaluations, le système des réponses de l'administration est devenu une pratique trop onéreuse en temps. L'étude documentaire portant sur l'état de la mise en œuvre des recommandations ainsi que les entretiens menés aux fins du présent examen font apparaître d'importantes lacunes dans le suivi des réponses de l'administration et dans le travail d'information correspondant. La problématique est double. D'abord, entre 2016 et 2019, le Bureau indépendant d'évaluation a produit un nombre croissant d'évaluations, certaines livrées en temps plus utile que d'autres. Ces dépassements de délais ne font pas seulement naître des tensions entre le Bureau indépendant d'évaluation et l'équipe de direction, ils créent aussi le risque que les réponses produites à la hâte par l'administration ne fassent de l'évaluation un processus purement mécanique (et non d'apprentissage). Ensuite, pour ce qui est de l'utilité, certaines des personnes interrogées souhaiteraient voir des preuves tangibles de l'effet des évaluations sur les politiques et les pratiques du PNUD, au-delà du système de suivi des réponses de l'administration.

31. **Valeur ajoutée négative pour la fonction d'évaluation de la part du Comité consultatif pour les questions d'audit et d'évaluation.** Ce point faible concerne les évaluations indépendantes. Le Comité a joué un rôle important pendant la première année de mise en œuvre de la politique d'évaluation, contribuant à asseoir l'indépendance du Bureau d'évaluation. Il ne s'acquitte cependant pas de son rôle de conseiller du Directeur de l'évaluation, absorbe une part non négligeable du temps de l'équipe dirigeante du Bureau indépendant d'évaluation, établit des rapports qui ne rendent pas compte de son mandat de contrôle de la fonction d'évaluation, mais surtout, il dépend directement de l'Administrateur alors qu'il exerce un contrôle sur le Directeur du Bureau indépendant d'évaluation, dans le cadre d'un organigramme institutionnel contraire au principe d'indépendance du Bureau (voir les autres considérations concernant le Comité consultatif pour les questions d'audit et d'évaluation au paragraphe 36 ci-dessous).

C. Examen des principales difficultés liées au dispositif d'évaluation

32. **Difficultés liées à la capacité de production et d'assimilation.** Par suite de la décision d'évaluer 100 % des programmes de pays plutôt qu'une partie d'entre eux seulement, la Section des évaluations indépendantes des programmes de pays abandonne la pratique consistant à examiner deux cycles de programmation, pour

⁷ À titre d'exemple, la mise en place de conseillers régionaux en matière d'évaluation, à la classe P-5, avec des filières de remontée pour les questions techniques vers le bureau d'évaluation central, a été recommandée à l'UNICEF en 2017, dans le cadre de l'examen par les pairs de sa fonction d'évaluation, comme moyen d'assurer le professionnalisme, l'impartialité, l'efficacité et l'efficience des évaluations décentralisées.

n'en examiner qu'un, elle effectue des missions plus courtes dans les pays, et elle oriente son examen en fonction des enseignements à tirer au regard de trois questions clefs, conçues pour éclairer directement les nouvelles stratégies de programmation des pays concernés. Il reste à voir si la qualité du travail peut être maintenue compte tenu de cette méthodologie modifiée et du personnel disponible, d'une part, et du volume total des évaluations à réaliser, d'autre part. La Section des évaluations indépendantes des programmes de pays représentait 28 % du budget total annuel⁸, soit une part importante de l'allocation budgétaire par rapport à celle des autres sections du Bureau indépendant d'évaluation. Bien qu'un certain nombre de membres du personnel aient fait part de leurs préoccupations quant à la possibilité d'évaluer 100 % des programmes dans les délais prévus, sans sacrifier la qualité⁹, il est trop tôt pour évaluer correctement la question à ce stade.

33. Il convient de noter que si le défi de la production est relevé, le nombre sensiblement plus élevé d'évaluations produites pourrait créer une difficulté au niveau de la capacité d'assimilation de l'administration, car il est probable que celle-ci manque de moyens pour s'acquitter de son obligation de réponse d'une manière qui soit significative et favorable à l'apprentissage. Le défi ne consiste pas seulement à produire davantage d'évaluations sans compromettre leur qualité ni leur mise à disposition en temps utile, mais aussi à veiller à ce qu'au lieu de devenir de simples produits, ces évaluations puissent servir à réaliser les objectifs de développement par la création et la diffusion de connaissances fondées sur les faits, ainsi que par la mise en place de processus qui en facilitent l'exploitation en tant qu'instruments d'apprentissage. Un bon exemple de cette préoccupation est fourni par la dernière évaluation portant sur l'appui fourni par le PNUD aux efforts de réduction de la pauvreté, l'administration ayant demandé plus de temps pour y répondre afin de pouvoir tenir une véritable concertation porteuse d'apprentissage.

34. **Qualité des évaluations décentralisées.** Une évaluation de la qualité de 261 évaluations achevées en 2017 a mis en évidence une baisse de qualité entre 2016 et 2017. La proportion d'évaluations jugées « satisfaisantes » était passée de 28 % à 20 %. De fait, près de la moitié des personnes interrogées ont soulevé la question de la qualité des évaluations décentralisées, et près d'un quart ont mentionné la nécessité de prévenir tout risque de conflit d'intérêts afin d'améliorer cette qualité. Les principales difficultés institutionnelles affectant la réalisation des évaluations décentralisées tiennent aux faibles capacités des spécialistes du suivi et de l'évaluation ainsi que des conseillers régionaux, au temps insuffisant consacré à la gestion des évaluations par les spécialistes du suivi et de l'évaluation, aux ressources limitées disponibles pour mener les évaluations décentralisées, à l'accès inégal aux compétences en matière d'évaluation, et au risque de conflits d'intérêts afférents à l'engagement de consultants externes par les responsables des bureaux de pays¹⁰. La question des conflits d'intérêts appellerait un renforcement du contrôle, conformément au paragraphe 37 de la politique d'évaluation, tandis que le problème des capacités d'évaluation pourrait nécessiter la création d'un pont dans le dispositif d'évaluation entre les spécialistes régionaux du suivi et de l'évaluation et le Bureau indépendant d'évaluation.

35. Étant donné que la qualité variable des évaluations décentralisées est un problème notoire¹¹, souvent (mais pas exclusivement) lié à la qualité des évaluateurs

⁸ PNUD, Rapport annuel sur les activités d'évaluation en 2017.

⁹ Les évaluations indépendantes de programmes de pays prévues pour 2018 étaient au nombre de 15, contre 37 pour 2019.

¹⁰ Système qui a pour effet pervers d'inciter les responsables à produire des évaluations positives de leurs propres projets.

¹¹ *Peer review of UNDP's Evaluation Office on methodology and knowledge* (15 janvier 2013) ; Baastel, *Review of the UNDP Evaluation Policy: Final Report* (8 octobre 2014).

dans la région concernée, le Bureau indépendant d'évaluation pourrait affiner la fonction de recherche du site Web ERC, en faisant figurer les notes d'assurance de la qualité en regard des rapports concernés et en incluant une fonction de tri qui permette de classer ces documents par ordre de notes décroissantes, avec la possibilité aussi d'un tri par consultant et par notes. Ce type de transparence publique pourrait encourager les bureaux de pays à améliorer la qualité des évaluations décentralisées, mais aussi à renforcer le contrôle sans imposer de lourdes structures bureaucratiques. Le site Web ERC est une base de données interrogeable de différents types d'évaluations du PNUD qui pourrait être améliorée du point de vue de l'expérience des utilisateurs¹², surtout si les bureaux régionaux et les bureaux de pays souhaitent l'utiliser comme ressource pour constituer un fichier d'évaluateurs de la qualité.

36. **Comité consultatif pour les questions d'audit et d'évaluation.** Le Comité fait partie du mécanisme de contrôle du Bureau indépendant d'évaluation. Bien que sa composition ait été élargie pour inclure deux évaluateurs, la majorité de ses membres restent des auditeurs. Le Comité s'est avéré utile pour asseoir l'indépendance du Bureau au début de la mise en œuvre de la politique d'évaluation. Au stade actuel, toutefois, il ne fournit guère ou pas d'éclairage utile sur la politique d'évaluation du PNUD ou sur le plan de travail du Bureau indépendant d'évaluation, ni de conseils utiles quant aux fonctions décentralisées ou à la programmation des capacités nationales du PNUD, comme l'ont révélé les comptes rendus du Comité et les entretiens menés dans le cadre du présent examen¹³. En outre, le mécanisme selon lequel le Comité consultatif pour les questions d'audit et d'évaluation rend compte à l'Administrateur est susceptible de compromettre l'indépendance du Directeur du Bureau indépendant d'évaluation. Pour ce qui concerne la fonction d'évaluation du PNUD, le Comité s'est mué d'atout en fardeau.

IV. Conclusions et recommandations

37. L'analyse qui précède des points forts et des points faibles de la politique et du dispositif d'évaluation du PNUD peut être résumée par une série de conclusions débouchant sur des recommandations concernant la marche à suivre pour remédier aux problèmes relevés.

A. Conclusions

38. **Conclusion 1. Une politique bien conçue et utile.** La politique d'évaluation approuvée par le Conseil d'administration du PNUD en septembre 2016 a mis en place un cadre dans lequel a pu se consolider un bureau d'évaluation indépendant. La mise en œuvre de la *Politique d'évaluation du PNUD* de 2016 en est encore à un stade trop précoce pour évaluer ses effets, sans compter que le contexte dans lequel se sont opérées les évaluations relatives au PNUD a changé de façon fondamentale et dans un sens très positif, d'où la difficulté de conclure que la politique d'évaluation a occasionné tel ou tel changement (ou même qu'elle y a contribué).

39. **Conclusion 2. Un dispositif d'évaluation présentant de nombreux points forts.** Les rôles et responsabilités des différents éléments du dispositif sont bien

¹² Tous les onglets d'information du site Web ERC ne sont pas complétés ou mis à jour régulièrement. En fait, il faut cliquer d'assez nombreuses fois pour trouver le nom et les coordonnées d'un évaluateur, puis vérifier séparément si le rapport est de qualité acceptable.

¹³ Si les avis exprimés dans les entretiens étaient partagés entre les répondants qui reconnaissaient une utilité au Comité en tant qu'organe de contrôle, et ceux qui pensaient le contraire, les comptes rendus attestent quant à eux que le temps effectivement consacré aux questions de fond en matière d'évaluation était très réduit par rapport à celui réservé aux questions d'audit ou autres.

définis dans la politique. Il a été largement reconnu que le Bureau indépendant d'évaluation avait renforcé son rôle et la qualité des travaux au cours de la mise en oeuvre de la politique. La *Politique d'évaluation du PNUD* en 2016, conjointement avec la Charte du Bureau indépendant d'évaluation et le *Guide d'évaluation du PNUD* de 2019, établissent le cadre voulu pour une fonction d'évaluation capable de contribuer de manière efficace et efficiente à faire du PNUD une organisation fondée sur l'apprentissage et la redevabilité, et à renforcer ce faisant l'efficacité de son action en faveur du développement.

40. **Conclusion 3. Quelques ajustements nécessaires.** Compte tenu des données d'expérience recueillies au cours de la mise en oeuvre de la politique d'évaluation et du contexte modifié dans lequel s'opèrent les évaluations, quelques ajustements à la politique et au dispositif d'évaluation sont recommandés à l'issue du présent examen.

B. Recommandations

41. **Recommandation 1.** La *Politique d'évaluation du PNUD* de 2016 devrait être modifiée à l'effet d'y renvoyer à la Charte du Bureau indépendant d'évaluation et au *Guide d'évaluation du PNUD* de 2019.

42. La modification de la *Politique d'évaluation du PNUD* de 2016 devrait en outre apporter les changements suivants aux sections III à V de son texte.

Principe de l'évaluation (section III)

43. **Recommandation 2.** Les principes de la politique d'évaluation devraient faire explicitement référence au Programme de développement durable à l'horizon 2030, à l'égalité des genres, à la diversité, à l'inclusion, aux droits de l'homme et au secteur privé.

Procédures d'évaluation et assurance de la qualité (section IV)

44. **Recommandation 3.** Le processus de planification devrait prévoir la concertation avec les parties prenantes, et il importe qu'à toutes les phases du processus d'évaluation, les évaluateurs collaborent avec les parties prenantes et veillent non seulement à ce que le contexte national soit pris en compte, mais aussi à ce que l'objet, la pertinence et les messages des évaluations soient communiqués de façon claire et en des termes qui ne suscitent pas de tensions inutiles.

45. **Recommandation 4.** La décision d'évaluer devrait toujours mentionner explicitement l'objet de l'évaluation et l'usage qui pourrait en être fait pour prendre des décisions d'ordre stratégique.

46. **Recommandation 5.** La mise en place, pour les questions d'évaluation, de filières de remontée à caractère technique entre les spécialistes régionaux du suivi et de l'évaluation et le Directeur du Bureau indépendant d'évaluation concourrait à améliorer la qualité des évaluations décentralisées. L'obtention de financements supplémentaires à la faveur de partenariats d'évaluation pourrait s'avérer déterminante pour prendre des dispositions visant à renforcer le contrôle et l'appui dont font l'objet les évaluations décentralisées, et à accroître l'utilité du site Web ERC par une meilleure utilisation des notes octroyées dans le cadre de l'assurance de la qualité. Les spécialistes régionaux du suivi et de l'évaluation devraient avoir des responsabilités accrues en matière d'évaluation.

47. **Recommandation 6.** Il faudrait encourager l'utilisation d'évaluations et de méthodes de collecte de données de types différents et nouveaux, et notamment,

chaque fois qu'il y a lieu, d'approches fondées sur la complexité et la systémique, tout en prêtant attention aux questions d'innovation et de mise à l'échelle.

48. **Recommandation 7.** Lorsque les évaluations ont été produites, il faudrait s'employer à en extraire des messages qui pourraient intéresser différents publics, notamment des synthèses présentant les tendances et les schémas que font apparaître les données granulaires.

49. **Recommandation 8.** L'obligation qui est faite à l'administration, dans la politique d'évaluation, de répondre à toutes les évaluations dans un laps de temps donné, pourrait être modifiée à l'effet de réduire la pression qu'elle exerce sur la capacité d'assimilation de l'administration. Dans le cas des évaluations indépendantes des programmes de pays, le nouveau programme de pays pourrait être considéré comme une possibilité de réponse de la part de l'administration, tandis que le Conseil d'administration pourrait accepter de proroger les délais de réponse.

50. **Recommandation 9.** Comme les évaluations des programmes de pays ne sont plus obligatoires, tandis que les évaluations indépendantes des programmes de pays sont en passe de réaliser l'objectif de 100 % de programmes évalués, un degré de flexibilité pourrait être appliqué à l'allocation globale de 1 % du budget destinée aux évaluations, et ce, par l'établissement d'un lien entre le 0,8 % destiné aux évaluations qui ne relèvent pas du Bureau indépendant d'évaluation, d'une part, et l'évolution du portefeuille d'activités et des fonds du PNUD, d'autre part. Cette mesure serait facilitée si le PNUD se dotait d'un poste budgétaire rendant compte précisément des fonds alloués à l'évaluation. L'ambivalence concernant le niveau de financement devrait être éliminée en supprimant le dernier membre de phrase du paragraphe 26 de la *Politique d'évaluation du PNUD*, qui se lit comme suit : « sous réserve de la disponibilité des ressources ».

Dispositif d'évaluation pour le PNUD (section V)

51. **Recommandation 10.** Compte tenu du problème structurel posé sur le plan de l'indépendance par l'existence d'un Comité consultatif pour les questions d'audit et d'évaluation qui dépend directement de l'Administrateur, ce qui pourrait compromettre l'indépendance du Directeur du Bureau indépendant d'évaluation, le Comité ne devrait plus faire partie du dispositif d'évaluation du PNUD.

52. **Recommandation 11.** Tous les quatre ans, la fonction d'évaluation devrait être soumise à une évaluation indépendante et externe menée par une équipe externe rendant compte au Conseil d'administration.