



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

Distr. générale
16 avril 2010
Français
Original : anglais

Session annuelle de 2010
21 juin-2 juillet 2010, Genève
Point 17 de l'ordre du jour provisoire
FNUAP – Évaluation

Fonds des Nations Unies pour la population

Rapport biennal sur les activités d'évaluation

Rapport du Directeur de la Division des services de contrôle interne

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Le FNUAP et le partenariat pour le développement	2
III. Bases factuelles de la programmation	4
IV. La réforme de l'Organisation des Nations Unies, le FNUAP et l'harmonisation des méthodes d'évaluation.	7
V. Renforcement des capacités.	8
VI. Indépendance et partenariat	9
VII. Qualité et fiabilité des évaluations.	11
VIII. Apprendre de l'évaluation	14
IX. Conclusion	15
X. Recommandation.	16



I. Introduction

1. Depuis que le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) a présenté son rapport périodique sur les activités d'évaluation (DP/FPA/2008/10) au Conseil d'administration à sa session annuelle de 2008, le processus d'évaluation s'est trouvé refaçonné par deux résolutions adoptées par l'Assemblée générale (62/208 et 63/311), l'approbation du Programme d'action d'Accra lors du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, en septembre 2008, et l'adoption par le Conseil d'administration de sa décision 2009/18 relative à la politique d'évaluation du FNUAP (DP/FPA/2009/4). Tous ces éléments ont redéfini le rôle de l'évaluation, conçue non plus comme constituant une analyse objective de la contribution d'une entité réalisant des activités de développement mais plutôt comme une activité entreprise conjointement par les partenaires de développement dans le cadre d'un processus mené sous la direction du pays intéressé. Étant donné cette réorientation de la fonction d'évaluation, le rapport ci-après : a) analyse le rôle de l'évaluation à l'intérieur de l'environnement de développement dans lequel opère le FNUAP; b) examine les résultats de la fonction d'évaluation au FNUAP, en particulier dans le contexte de la réforme de l'Organisation des Nations Unies; c) identifie les domaines dans lesquels des améliorations s'imposent. Le rapport vient particulièrement à son heure si l'on considère que plus de 40 descriptifs de programmes de pays qui seront élaborés dans le cadre du processus révisé d'élaboration des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement doivent prochainement être soumis au Conseil.

II. Le FNUAP et le partenariat pour le développement

2. Dans sa résolution 62/208, l'Assemblée générale a souligné que « les pays de programme doivent assumer de plus en plus la responsabilité et la direction de l'évaluation » et, dans sa résolution 63/311, a invité le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies à proposer « un mécanisme indépendant d'évaluation de l'efficacité, de l'efficience et des résultats à l'échelle du système ». L'appropriation, qui est le thème central de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et du Programme d'action d'Accra, n'est pas un concept lié à des questions techniques et à des méthodes d'évaluation, mais évoque plutôt l'engagement politique de toutes les parties qui s'emploient à promouvoir le développement. L'accent mis sur la responsabilité et la direction que doivent assumer les pays de programme a, de facto, donné naissance à un rôle commun et à une responsabilité partagée à l'égard des différentes parties prenantes. Ce rôle commun, dont il est question plus en détail au paragraphe 24 du Programme d'action d'Accra, est le préalable incontournable de l'appropriation et du partenariat. L'évaluation n'a plus pour objet de porter une appréciation sur les résultats obtenus par les différents acteurs mais plutôt d'analyser leur contribution aux partenariats, en étroite collaboration avec les parties prenantes, par les partenaires d'exécution et les bénéficiaires, sans exclusion aucune.

3. Bien qu'il soit largement utilisé, le concept de partenariat est devenu de plus en plus complexe. Depuis la Conférence internationale sur le financement du développement, en 2002, le concept d'aide au développement a changé du tout au tout et est désormais caractérisé par de nouveaux objectifs, le nombre croissant de

partenaires et la multiplicité des sources d'investissements¹, comme indiqué ci-après :

a) L'aide au développement vise des objectifs extrêmement divers. Cette diversification est la conséquence logique de la résolution 42/183 de l'Assemblée générale, par laquelle celle-ci a fait sien le concept de développement durable. Indépendamment de l'accent très marqué qui a toujours été mis sur l'accélération de la convergence économique des pays en développement et des pays industrialisés, l'aide au développement est un concept plus large qui reflète la volonté de la communauté internationale (donateurs, pays de programme et société civile) de s'attacher également à améliorer les conditions de vie de l'être humain (dans le contexte, par exemple, des objectifs du Millénaire pour le développement) et à produire d'autres biens publics²;

b) L'aide au développement associe aujourd'hui d'innombrables acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la contribution apportée chaque année par les organisations non gouvernementales, y compris fonds, fondations et initiatives de tous types, a représenté en 2008 l'équivalent de 15 % de la valeur totale de l'aide publique au développement;

c) Dans bien des cas, les ressources investies dans la production et la préservation de biens publics proviennent maintenant non plus tant de sources extérieures mais de sources internes. C'est ainsi par exemple qu'un grand nombre de pays à revenu intermédiaire investissent dans le bien public global qu'est la santé³ plus de ressources nationales que de ressources provenant de l'extérieur. Du fait de cette évolution, c'est désormais aux pays de programme qu'appartiennent le pouvoir de décision et l'initiative. Bien que ses dépenses annuelles soient modestes en comparaison du total de l'aide publique au développement, qui a atteint 121 milliards de dollars en 2008, le FNUAP a un rôle important à jouer, non pas en tant qu'organisme de financement mais en facilitant des interventions novatrices, en valorisant les compétences et les capacités disponibles aux échelons local ou régional et en encourageant la mobilisation des communautés.

4. Étant donné la multiplicité des partenariats et le rôle de direction qui incombe aux pays de programme, l'évaluation doit être considérée comme une série de fonctions concentriques intégrées l'une à l'autre et tendant à répondre à des questions qui varient selon le niveau de l'analyse. Aux niveaux I à III, l'évaluation doit porter sur : a) les résultats des activités du FNUAP; b) les résultats des activités de l'équipe de pays des Nations Unies, dans le contexte d'une analyse du processus

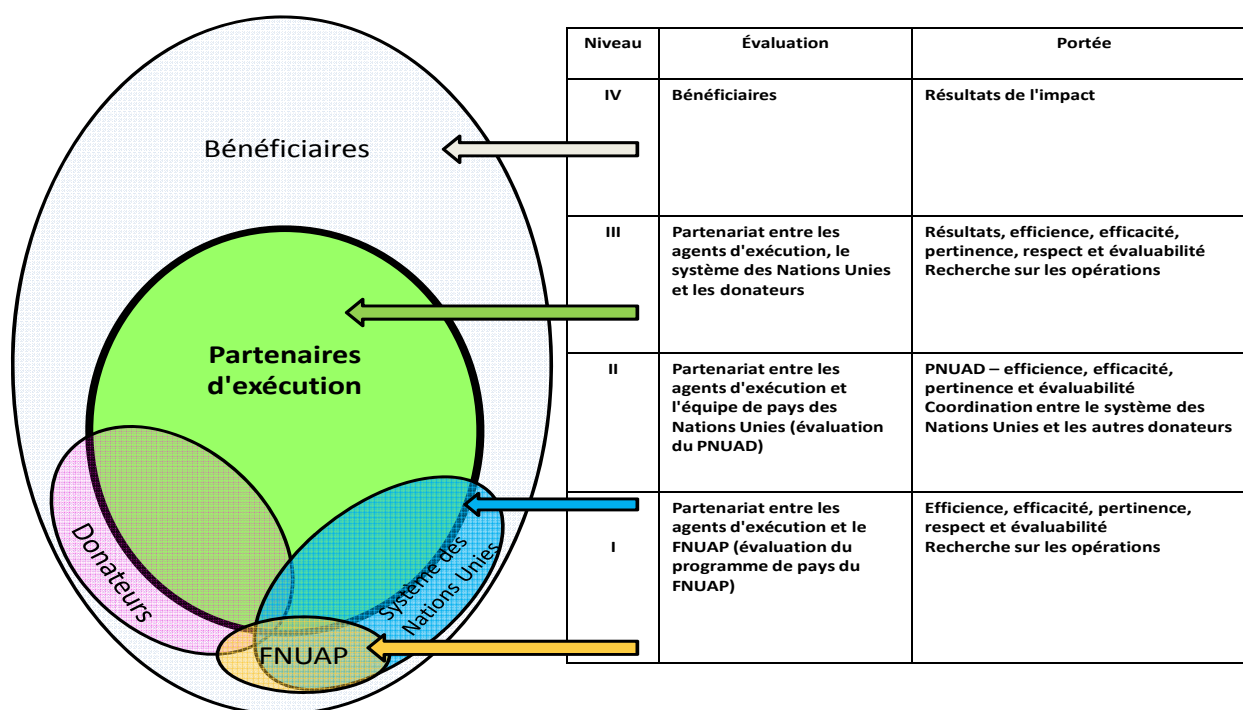
¹ Severino J. M. et Ray O., « The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy », Center for Global Development, working paper, Washington, mars 2009, <http://www.cgdev.org/content/general/detail/1421419/>.

² Dans le présent contexte, un bien public est défini comme étant « un bien qui ne rivalise pas avec d'autres et qui n'est pas exclusif, ce qui signifie que la consommation du bien en question par un individu n'en réduit pas la disponibilité pour autrui, et que nul ne peut se trouver exclu de la consommation de ce bien ». Voir également Joseph E. Stiglitz, *Knowledge as a Global Public Good in Global Public Goods*, ISBN 978-0-19-513052-2, et Stiglitz J. E., « The Theory of Local Public Goods Twenty-Five Years After Tiebout: A Perspective », Working paper 954, National Bureau of Economic Research, août 1982.

³ Woodward D. et Smith R. D., *Global Public Goods and Health: Concepts and Issues*, OMS, Genève, 2010.

« Unis dans l'action »⁴ et en coordination avec les autres donateurs; c) les résultats du partenariat entre les entités associées à l'exécution, l'équipe de pays des Nations Unies et les autres donateurs intéressés. Au niveau IV, l'évaluation doit porter sur des questions plus complexes et analyser les résultats et l'impact des activités, tels que vécus par les bénéficiaires des partenariats entre les agents d'exécution (habituellement des institutions gouvernementales) et les donateurs. Au niveau IV, l'évaluation exige une participation active de tous les acteurs au niveau du pays ou de la communauté. Ces fonctions d'évaluations concentriques sont illustrées à la figure 1.

Figure 1
Évaluations concentriques



III. Bases factuelles de la programmation

5. S'il y a de plus en plus d'acteurs de développement, il y a aussi de plus en plus d'instruments. Si les organisations de microfinance et les banques communautaires de développement n'ont cessé de croître, d'autres outils axés sur le marché, comme les microfonds communautaires de capital-risque⁵ ou le concept de « capital-patienté »⁶, ont également apporté la preuve de leur efficacité. Or, en dépit de cette

⁴ Résolution 63/311 de l'Assemblée générale, par. 18 et 19.

⁵ Banerjee A., Duflo E., Glennerster R., Kinnan C., « The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation », MIT, 30 mai 2009.

⁶ Le « capital-patienté » est une troisième voie qui essaie de concilier l'efficacité et l'envergure

évolution, l'aide publique au développement continue d'être mesurée par référence soit à son volume financier, soit à des objectifs définis sur le plan politique, comme les objectifs du Millénaire pour le développement. Ainsi que l'ont fait observer plusieurs auteurs⁷, il est certes utile de mesurer les ressources apportées, mais il faut mettre davantage l'accent sur les résultats et l'impact. Les donateurs (y compris les organisations bilatérales et multilatérales, les organisations non gouvernementales et les fondations) mènent habituellement des évaluations internes axées sur telle ou telle institution spécifique qui ne prennent donc guère en considération l'impact global des politiques et des programmes mis en œuvre aux échelons national, régional ou mondial.

6. Les praticiens de l'évaluation s'accordent à reconnaître que la qualité de l'évaluation dépend directement de la qualité de la conception des programmes. Des programmes bien conçus ont plus de chances de produire les résultats et l'impact souhaités et de se prêter à des évaluations permettant de vérifier les résultats et d'identifier, pour en tirer des enseignements, les éléments qui ont contribué à la réalisation du programme. Cette constatation apparemment simple recouvre néanmoins un débat plus complexe sur la définition de ce qu'il faut entendre par programme efficace. Aux fins du présent rapport, on pourra s'en tenir au consensus général, à savoir que des programmes efficaces sont fondés sur la théorie et reposent sur une justification conceptuelle allant au-delà des effets directs ou des produits attendus. Des informations factuelles peuvent être générées par la théorie du changement organisationnel au niveau macro par une analyse des systèmes fondée sur un examen approfondi et systématique des données disponibles⁸ et aussi par des recherches sur les opérations⁹. Ces deux approches ne s'excluent pas mutuellement, et c'est combinées qu'elles permettent d'établir les liens les plus fructueux entre la formulation des politiques et la recherche.

7. Pendant la période 2008-2009, qui est la période couverte par le présent rapport, la Division des services de contrôle interne du FNUAP a élaboré et appliqué une méthode standard d'analyse de la conception des programmes de pays du FNUAP. Cette méthode est essentiellement axée sur trois éléments : a) pertinence; b) alignement stratégique; c) qualité du suivi et de l'évaluation. Plusieurs thèmes récurrents se dégagent des résultats des activités de contrôle menées en 2008 et 2009, lesquelles ont comporté notamment un examen de 11 programmes de pays.

8. En ce qui concerne la pertinence, la conception des programmes de pays, lorsqu'elle a été jugée partiellement satisfaisante ou insatisfaisante, n'était pas fondée sur des informations factuelles. Or, de telles informations sont indispensables pour que le FNUAP puisse judicieusement choisir ses stratégies d'intervention et les sous-régions géographiques qui appellent une action de sa part.

des approches axées sur le marché, d'une part, et la perte sociale de la philanthropie à l'état pur, de l'autre. Voir Novogratz J., « The Blue Sweater: Bridging the Gap Between Rich and Poor in an Interconnected World », 2009, MacMillan, États-Unis d'Amérique.

⁷ Voir la note 3 et Michael A. Clemens et Todd J. Moss (2007), « The Ghost of 0.7%: Origins and Relevance of the International Aid Target », *International Journal of Development Issues* 6 (1): 3-25.

⁸ Caldwell J. C., Phillips J. F., Khuda B. (éd.), 2002. Special Issue: Family planning programs in the twenty-first century. *Studies in Family Planning* 33 (1).

⁹ Carlos Brambila, Emma Ottolenghi, Celeste Marin et Jane T. Bertrand, « Getting results used: evidence from reproductive health programmatic research in Guatemala », *Health Policy and Planning* 2007; 22:234-245.

Les programmes sont conçus en ayant à l'esprit des besoins multiples, mais il serait préférable de centrer l'attention sur une série limitée d'interventions ayant déjà apporté la preuve de leur efficacité, ce qui éviterait de devoir gérer des efforts dispersés et d'envergure réduite par le biais d'un grand nombre de programmes de travail annuels entraînant d'importantes dépenses d'administration.

9. Pour ce qui est de l'alignement stratégique, les programmes de pays du FNUAP sont généralement bien alignés sur les cadres nationaux de développement. Dans le cas de certains programmes de pays, toutefois, le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ne tient pas compte du rôle central qui incombe au FNUAP en ce qui concerne la réalisation des recensements et le renforcement des capacités qu'ont les pays d'exploiter les données recueillies, ce qui crée le risque que de telles activités ne soient pas appuyées par l'équipe de pays des Nations Unies malgré l'utilité que chacun s'accorde à leur reconnaître (pour ce qui est par exemple des données provenant des recensements et d'une meilleure utilisation des informations aux fins de la planification) pour tous les partenaires de développement.

10. En ce qui concerne le suivi et l'évaluation, les programmes de pays jugés partiellement satisfaisants ou insatisfaisants ne sont généralement pas assortis d'indicateurs, et les indicateurs ne sont pas liés à des points de référence ou des objectifs déterminés et n'indiquent pas comment les progrès accomplis seront mesurés. Les méthodes de suivi et d'évaluation appliquées par le FNUAP doivent changer pour que les indicateurs et les données de référence ou objectifs nécessaires soient définis au stade de la conception des activités et intégrés aux programmes. Le tableau 1 ci-dessous donne un aperçu des constatations récurrentes de la Division des services de contrôle interne.

Tableau 1
Constatations récurrentes issues de l'évaluation des programmes de pays

<i>Domaine</i>	<i>Défaillances récurrentes/ risques élevés</i>	<i>Mesures correctives pouvant être adoptées</i>
Pertinence	Accent insuffisant sur les interventions ayant apporté la preuve de leur efficacité; absence d'évaluation factuelle des besoins	Examen technique structuré des interventions prévues au stade de l'élaboration des programmes
Alignement stratégique	Les activités de recensement ne sont pas reflétées dans le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ou les programmes de travail des équipes de pays des Nations Unies	Examen systématique par les bureaux régionaux afin de garantir l'inclusion des activités liées aux recensements dans le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, et mobilisation d'un appui des équipes de pays des Nations Unies dans ce domaine
Qualité du suivi et de l'évaluation	Absence d'indicateurs, de données de référence ou d'objectifs, et manque d'utilisation systématique des connaissances et des informations issues du suivi	Retour ou approbation conditionnelle des descriptifs de programmes de pays ne comportant pas de cadres de résultats prévoyant des indicateurs, points de référence et objectifs spécifiques

11. À la suite de son examen, la Division des services de contrôle interne n'a pu établir ni que des ressources significatives aient été investies dans la recherche sur l'évaluation, ni que les programmes aient pu être évalués de façon fiable afin de dégager des informations concernant leur impact ou leurs résultats, ce qui aurait permis d'exploiter les connaissances ainsi dégagées lors des cycles de programmation ultérieurs. Le FNUAP doit redoubler d'efforts pour que des bases factuelles puissent être dégagées pour la formulation de tous les programmes, comme demandé au paragraphe 10 de la décision 2009/18 du Conseil d'administration.

12. En veillant à ce que des informations factuelles et des points de référence soient disponibles, le FNUAP a la possibilité, au stade du lancement des programmes : a) d'établir un solide partenariat avec les agents d'exécution associés et les parties prenantes; b) de concevoir le contenu du programme régional de sorte que le renforcement des capacités soit lié à des priorités clairement définies, que des stratégies de promotion de l'égalité des sexes et de mobilisation des communautés fondées les valeurs culturelles et religieuses locales soient intégrées aux programmes et que des interventions novatrices soient analysées, au moyen de méthodes appropriées¹⁰, pour déterminer si elles peuvent être reproduites à plus haute échelle; c) de démontrer qu'il apporte une contribution positive aux efforts et aux investissements faits par les pays de programme pour améliorer la qualité de vie des bénéficiaires.

IV. La réforme de l'Organisation des Nations Unies, le FNUAP et l'harmonisation des méthodes d'évaluation

13. Le problème méthodologique qui se pose aujourd'hui en matière d'évaluation ne consiste pas tant à choisir la méthodologie « appropriée » mais plutôt à établir et suivre des indications méthodologiques de nature à harmoniser les approches suivies par le FNUAP ainsi que par les organismes du système des Nations Unies afin de pouvoir plus facilement comparer les résultats. L'harmonisation des méthodes implique une convergence des méthodes factuelles d'élaboration des programmes, préalable indispensable au succès de toute évaluation; elle faciliterait l'élaboration de programmes reposant sur des outils appropriés de gestion axée sur les résultats et assortis d'indicateurs, qui seraient ainsi dûment évaluables. Cependant, comme les méthodes d'évaluation utilisées diffèrent, les comparaisons sont difficiles. Il faut que les méthodes soient appliquées de façon uniforme pour éviter le « déficit d'évaluation » qui affecte tant d'institutions fournissant une assistance. Le FNUAP ne fait pas exception. Il ressort de l'analyse des méthodes d'évaluation qu'a faite la Division des services de contrôle interne qu'il existe des différences considérables entre elles et qu'il faut les harmoniser non seulement au niveau du FNUAP mais aussi avec celles suivies par les partenaires des Nations Unies.

14. Depuis que le Conseil d'administration a approuvé la politique d'évaluation du FNUAP, en 2009, le Fonds s'est attaché à renforcer l'évaluation et à mettre en œuvre la résolution 62/208 de l'Assemblée générale. La politique du FNUAP pourra certes renforcer l'évaluation, mais pas promouvoir la cohérence au niveau de l'ensemble du système, comme envisagé par l'Assemblée générale dans sa

¹⁰ Duflo E., Kraemer M., « Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness », MIT, 2009.

résolution 63/311, si tous les organismes des Nations Unies ne sont pas résolus à harmoniser les méthodes d'évaluation. À l'heure actuelle, le principal mécanisme qui promet de canaliser des efforts dans cette direction est le Groupe des Nations Unies sur l'évaluation. Étant donné les contraintes imposées par celui-ci, la Division des services de contrôle interne a entrepris en 2009 une analyse de tous les groupes de travail et équipes spéciales du Groupe afin de déterminer ceux qui peuvent présenter le plus d'intérêt pour le FNUAP. Il a ainsi déterminé plusieurs activités prioritaires du Groupe des Nations Unies sur l'évaluation auxquelles le FNUAP a participé vers la fin de 2009. Le Groupe doit, lors de sa réunion globale d'avril 2010, aborder la question de la participation aux équipes spéciales du Groupe des responsables des évaluations décentralisées.

15. L'harmonisation des méthodes constitue par conséquent un projet de longue haleine. Compte tenu des capacités diverses dont disposent les organismes du système des Nations Unies en matière d'évaluation, toute entité conçue ou constituée pour s'acquitter d'une fonction d'évaluation au niveau de l'ensemble du système, comme prévu par l'Assemblée générale dans sa résolution 63/311, sera sans doute plus efficace si elle est conçue ou constituée de façon souple afin de pouvoir ainsi maximiser la participation des services de l'évaluation des divers organismes et leur collaboration.

V. Renforcement des capacités

16. Ces dernières années, un quart environ de l'aide fournie par les donateurs, soit plus de 15 milliards de dollars par an, a été investi dans la coopération technique, laquelle tend ostensiblement, pour l'essentiel, à renforcer les capacités¹¹. Dans sa résolution 62/208, l'Assemblée générale a fait une large place à cette question, à la suite de quoi les organismes des Nations Unies ont considéré qu'ils devaient mettre l'accent sur leurs efforts de renforcement des capacités. Or, le malentendu le plus usuel à cet égard est que le renforcement des capacités est conçu comme un transfert à sens unique de connaissances de ceux qui disposent des compétences requises à ceux qui en ont besoin. Or, l'expérience montre que les efforts de renforcement des capacités n'ont guère de chances de succès si les conditions ci-après ne sont pas remplies :

- a) Large participation et initiative locale;
- b) Exploitation des capacités locales;
- c) Adaptation et apprentissage continu;
- d) Investissements à long terme;
- e) Intégration des activités aux différents niveaux afin de résoudre les problèmes complexes¹².

17. Selon l'OCDE, le renforcement des capacités doit être considéré comme étant un « processus endogène, solidement dirigé de l'intérieur, les donateurs jouant un rôle complémentaire. Ainsi, les possibilités de développement des capacités et les

¹¹ OCDE, « The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice », *OECD Journal on development*, vol. 8, n° 3 – ISSN 1816-8124 – © OECD 2008.

¹² Agence canadienne de développement international, « Why, What and How », ACIDI, Policy Branch Vol. 1, n° 1, Gatineau, Québec, Canada, mai 2000.

limites des efforts pouvant être déployés dans ce sens dépendent directement des dirigeants politiques et du système politique et du système de gouvernance existants. L'appropriation nationale n'est pas une question à laquelle l'on peut répondre par l'affirmative ou la négative, mais est dictée par les processus et les tendances ».

18. Le renforcement des capacités ne constitue donc pas une exception parmi les autres domaines du développement. Il doit reposer sur un partenariat. Ce partenariat exige une meilleure compréhension entre toutes les parties prenantes si l'on veut pouvoir élargir la portée de l'évaluation, diversifier les mécanismes et entretenir le mouvement devant mener à des évaluations conjointes dans le contexte en mutation rapide de l'aide au développement. Si l'évaluation est ainsi conçue, toutes les méthodes d'évaluation devraient expliquer comment les interventions auront contribué aux efforts de renforcement des capacités et analyser cette contribution, faute de quoi il sera difficile de mettre en œuvre les dispositions du paragraphe 129 de la résolution 62/208 de l'Assemblée générale relatives au renforcement des capacités d'évaluation dans les pays de programme.

19. Le FNUAP avance peu à peu dans cette direction. Le processus de régionalisation et les travaux d'élaboration de la politique d'évaluation du FNUAP menés en 2008 et 2009 ont conduit le FNUAP, au plan interne, à mettre un accent plus marqué sur le renforcement de ses propres capacités d'évaluation. En octobre 2009, le Bureau régional pour l'Afrique a, avec la participation de fonctionnaires de la Section de l'apprentissage et de la gestion des carrières, de la Division des ressources humaines, de la Division des programmes et de la Division des services de contrôle interne, organisé un programme de formation d'une semaine à l'intention des spécialistes et des responsables du suivi et de l'évaluation des bureaux de pays. L'engagement qu'a pris le FNUAP de renforcer et d'appuyer les capacités régionales en matière d'évaluation, à son tour, aura pour effet de renforcer les capacités des pays de programme eux-mêmes d'entreprendre des évaluations. En ce qui concerne le renforcement des capacités, par exemple, il serait prématuré de vouloir porter une appréciation sur les progrès accomplis depuis qu'a été approuvée la politique d'évaluation du FNUAP, en juin 2009, et de donner des assurances théoriques concernant des activités entreprises par le FNUAP pour renforcer les capacités d'évaluation de ses partenaires d'exécution.

VI. Indépendance et partenariat

20. La responsabilité partagée qui incombe aux gouvernements s'étend à l'évaluation, essentiellement des résultats ou de la contribution aux résultats des partenariats de développement. La notion de responsabilité partagée remet en question le concept de l'indépendance des évaluations. L'accent qui est mis par l'Assemblée générale dans sa résolution 62/208 sur les efforts conjoints et l'appropriation nationale a fait naître des tensions concernant la question de l'indépendance des évaluations et les incertitudes concernant l'utilité et les risques des partenariats d'évaluation et a fréquemment suscité des préoccupations d'ordre institutionnel au sein du système des Nations Unies.

21. Le dilemme peut être décrit comme suit. D'une part, le consensus selon lequel l'évaluation fait partie du partenariat et la reconnaissance du fait que « les pays de programme doivent assumer de plus en plus la responsabilité et la direction de l'évaluation de toutes les formes d'assistance, y compris de l'assistance fournie par

le système des Nations Unies pour le développement », impliquent que l'évaluation doit être réalisée là où l'assistance est fournie et par les acteurs qui fournissent et reçoivent l'assistance. L'évaluation est par conséquent un processus décentralisé qui fait partie intégrante des activités de développement là où elles sont menées; ce processus légitime l'évaluation des programmes des donateurs par les pays de programme. D'un autre côté, aussi longtemps que les capacités d'évaluation n'auront pas atteint le niveau souhaité dans les pays de programme, il subsiste le risque que les spécialistes de l'évaluation soient impliqués aussi dans l'exécution des programmes, ce qui peut compromettre l'indépendance et l'objectivité de l'évaluation. Ce dilemme peut être évité en adoptant des modalités différentes qui garantissent l'indépendance à chaque niveau de l'évaluation, comme décrit dans la figure 1 (évaluations concentriques). Le tableau 2 ci-dessous, qui propose un certain nombre de mécanismes de nature à garantir l'indépendance des évaluateurs, montre que l'application et le respect de règles et normes d'évaluation universellement reconnues sont sans doute le moyen le plus efficace de garantir cette indépendance même dans le contexte de partenariats complexes.

Tableau 2
Évaluations et mécanismes visant à garantir leur indépendance

<i>Niveau</i>	<i>Évaluation</i>	<i>Portée</i>	<i>Mécanismes visant à garantir l'indépendance de l'évaluation</i>
IV	Bénéficiaires, partenariat, partenaires d'exécution et donateurs	Résultats et impact	Évaluation par des tiers, règles et normes universellement acceptées; transparence (par exemple, indication de la théorie à la base du programme, méthodologie, données, analyse et résultats); direction et responsabilité exercées par les partenaires d'exécution
III	Partenariat, partenaires d'exécution et donateurs	Résultats, efficacité, pertinence, respect et évaluabilité Recherche sur les opérations	Évaluation par des tiers, règles et normes universellement acceptées; transparence (par exemple, indication de la théorie à la base du programme, méthodologie, données, analyse et résultats) Direction et responsabilité exercées par les partenaires d'exécution
II	Équipe de pays des Nations Unies – réforme de l'Organisation des Nations Unies	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement – efficacité, pertinence, évaluabilité Coordination entre le système des Nations Unies et les autres donateurs	Équipe d'évaluation des Nations Unies ou tierce partie Assurance procurée par l'entité chargée du contrôle concernant la conception, la méthodologie, la collecte et l'analyse de données, les résultats et le rapport; normes et règles universellement acceptées; transparence (par exemple, indication de la théorie à la base du programme, méthodologie, données, analyse et résultats); mécanisme indépendant d'évaluation au niveau de l'ensemble du système (résolution 63/311 de l'Assemblée générale)
I	Programme de pays du FNUAP	Efficacité, pertinence, respect, évaluabilité Recherche sur les opérations	FNUAP ou tierce partie; assurance procurée par l'entité chargée du contrôle concernant la conception, la méthodologie, la collecte et l'analyse de données, les résultats et le rapport; normes et règles universellement acceptées; transparence (par exemple, indication de la théorie à la base du programme, méthodologie, données, analyse et résultats)

22. Comme la politique d'évaluation du FNUAP n'a été approuvée que récemment, les évaluations réalisées par les bureaux de pays du Fonds ne reflètent pas encore l'approche concentrique. Toutes les évaluations réalisées entre 2008 et février 2010 sont des évaluations du niveau I qui ont été menées sans guère de participation, voire aucune, des partenaires d'exécution et des bénéficiaires. Aucune des évaluations n'a porté sur la contribution du FNUAP aux partenariats sous-jacents, même dans les pays où sont appliquées des approches programmatiques ou sectorielles.

23. Afin de mettre en œuvre la politique d'évaluation, le FNUAP et la Division des services de contrôle interne se sont attachés à préciser les rôles et les responsabilités en ce qui concerne la planification, l'exécution, la supervision, l'assurance qualité et les évaluations de suivi. La Division des programmes est responsable de l'apprentissage au niveau de l'Organisation, de l'appui aux évaluations des programmes de pays et des évaluations de suivi; la Division des services de contrôle interne, enfin, est responsable de l'assurance qualité et des évaluations thématiques indépendantes.

24. La politique d'évaluation du FNUAP établit une distinction entre les évaluations centralisées et les évaluations décentralisées. La Division des services de contrôle interne se charge des évaluations centralisées, dont le principal objectif est de procurer une assurance concernant les activités menées à bien, tandis que c'est l'administration qui entreprend les évaluations décentralisées afin de rassembler des informations factuelles au sujet des résultats obtenus et d'identifier les enseignements à tirer des programmes les plus efficaces. La Division des programmes, pour sa part, facilite la coordination au niveau du Fonds avec l'appui des bureaux régionaux.

25. À la différence des autres organismes des Nations Unies, les ressources dont dispose le FNUAP en matière d'évaluation sont dispersées dans l'ensemble du Fonds plutôt que d'être réunies au sein d'une seule et même unité administrative. Comme l'évaluation relève de plus d'une division, le FNUAP a, en 2009 et 2010, étoffé les ressources humaines de ces divisions et de plusieurs bureaux de pays pour donner suite aux décisions du Conseil d'administration et mettre en œuvre la politique d'évaluation. Une des difficultés rencontrées par le FNUAP, surtout au niveau des pays, tient au fait que certains fonctionnaires doivent, en sus de leurs attributions normales et d'une charge de travail déjà lourde, assumer le rôle supplémentaire de responsables du suivi et de l'évaluation, de sorte qu'il est difficile d'avancer aussi rapidement qu'il le faudrait dans la mise en œuvre de la politique d'évaluation.

26. Le FNUAP devrait, sur la base de la politique d'évaluation, disposer d'effectifs suffisants pour mener des évaluations si tous les fonctionnaires intéressés avaient des compétences suffisantes dans ce domaine. Il s'agit là d'une question d'une importance capitale dans le contexte de la nécessité de garantir l'indépendance des évaluations. L'indépendance dépend de la qualité de la conception, des méthodes, de l'exécution et de la réalisation des évaluations, et il s'agit là d'un domaine auquel le FNUAP doit accorder davantage d'attention.

VII. Qualité et fiabilité des évaluations

27. La communauté internationale peut se référer à des publications extrêmement diverses concernant la qualité et la fiabilité des évaluations ainsi que des règles et

normes. Le FNUAP, pour sa part, s'en remet aux normes du Groupe des Nations Unies sur l'évaluation. Ces règles et normes sont conformes aux meilleures pratiques sanctionnées par les associations mondiales de spécialistes de l'évaluation. Le point de départ d'un partenariat mondial pour l'évaluation doit par conséquent être un consensus général et un partenariat en matière de règles et de normes, préalable indispensable à leur appropriation et à leur respect par toutes les parties intéressées, y compris les organisations de la société civile et les bénéficiaires des activités de développement¹³. Le FNUAP doit par conséquent se conformer à sa politique d'évaluation et répondre aux normes de qualité applicables dans ses activités d'évaluation. Pour déterminer la mesure dans laquelle ces règles et normes sont respectées, la Division des services de contrôle interne a entrepris en 2009 une analyse de la qualité des évaluations qui a englobé notamment les évaluations réalisées pendant la période couverte par le présent rapport (2008-2009). Les résultats de cette analyse peuvent être consultés à l'adresse www.unfpa.org/public/oversight/ et sont résumés ci-dessous.

28. Toutes les unités opérationnelles du FNUAP rendent compte de leurs activités d'évaluation par le biais d'un rapport annuel. Les bureaux de pays ont signalé avoir réalisé 112 évaluations en 2008 et 119 en 2009. En outre, la Division des services de contrôle interne a mené à bien trois évaluations thématiques (deux en 2008 et une en 2009) ainsi que l'analyse de la qualité des évaluations.

29. Les évaluations thématiques consacrées à l'efficacité de l'assistance fournie par le FNUAP, réalisées dans le cadre de sa participation à la mise en œuvre des approches sectorielles et de la programmation conjointe, ont débouché sur un certain nombre de constatations au cours du second semestre de 2008. Les deux évaluations sont parvenues à la conclusion que le FNUAP avait été au nombre des premiers organismes des Nations Unies à appliquer ces modalités et que le travail de coordination requis pour mettre en œuvre comme il convient la programmation conjointe et les approches sectorielles était considérable. Lors de l'évaluation des interventions humanitaires du FNUAP réalisée en 2009, il a été formulé à l'intention de l'administration un certain nombre de recommandations visant à consolider les progrès accomplis depuis que, dans sa décision 2006/35, le Conseil d'administration a approuvé la stratégie du FNUAP en matière de préparation des interventions en cas d'urgence, d'interventions humanitaires et d'appui à la transition et au redressement. Les recommandations issues de l'évaluation de 2009 ont porté principalement sur l'intégration des interventions humanitaires aux programmes de pays du Fonds. Il a également été recommandé que les processus opérationnels soient revus afin de permettre au FNUAP de procéder plus rapidement aux achats et au recrutement nécessaires en périodes de crises humanitaires.

30. Le FNUAP a demandé à tous les bureaux de pays, bureaux régionaux et services du siège de soumettre les évaluations réalisées pendant la période 2007-2008 dans le cadre du processus d'analyse de la qualité des évaluations. Pour la période 2007-2008, la Division des services de contrôle interne a reçu 57 évaluations menées à bien par des bureaux de pays du FNUAP, soit un chiffre nettement inférieur aux 197 évaluations signalées par lesdits bureaux pendant la période en question et aux 316 évaluations signalées pour la période 2007-2009.

¹³ Chianca, T., « The OECD/DAC Criteria for International Development Evaluations: An Assessment and Ideas for Improvement », *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, vol. 5, n° 9, ISSN 1556-8180, mars 2008.

La Division des services de contrôle interne n'a reçu aucune communication des bureaux régionaux ni des services du siège, alors que les bureaux avaient signalé avoir réalisé quatre évaluations et les services du siège 11 évaluations pendant la même période. Cet écart entre le nombre d'évaluations signalées par les unités opérationnelles dans leurs rapports annuels et le nombre de celles qui ont été communiquées pour examen à la Division des services de contrôle interne est préoccupant. Soit les rapports présentés par les services en question eux-mêmes sont inexacts, soit lesdits services ne soumettent pas à la Division des services de contrôle interne les documents qu'ils doivent obligatoirement lui communiquer conformément à la politique de surveillance du FNUAP. Quelle qu'en soit la cause, il importe pour le FNUAP de remédier à cette défaillance.

31. En l'absence d'enregistrement systématique des évaluations par l'administration, la Division des services de contrôle interne ne peut fournir aucune assurance concernant le nombre d'évaluations réalisées au FNUAP. Des 57 évaluations communiquées par les bureaux de pays pendant l'exercice biennal 2007-2008, 17 ont été des évaluations de programmes de pays du FNUAP, 9 des examens à mi-parcours et 31 des évaluations d'autres programmes ou projets appuyés par le Fonds. Comme les années précédentes, la plupart des évaluations réalisées au niveau des pays ont été menées à bien par les équipes d'évaluateurs nationaux et internationaux.

32. L'analyse de la qualité des évaluations réalisées en 2009 a porté sur 37 des 57 évaluations. Globalement, les résultats n'ont guère changé depuis les évaluations de la qualité réalisées en 2008 et 2005. La forte proportion de rapports d'évaluation dont sont absents les éléments essentiels d'une évaluation (comme une définition claire des questions à évaluer, des méthodes de nature à donner une réponse aux questions à examiner, les constatations découlant des données et des faits rassemblés grâce à l'application desdites méthodes et des conclusions et des recommandations fondées sur les constatations faites) porte à conclure que la qualité pourrait être améliorée grâce à une analyse systématique et à un processus d'accompagnement des évaluations du FNUAP. Les légères améliorations constatées en ce qui concerne l'évaluation de l'efficacité, la validité des méthodes et l'attention portée à l'intégration aux activités de la problématique hommes-femmes montrent que l'on peut faire mieux. Comme indiqué dans différentes études¹⁴, cette situation n'est pas le propre du FNUAP.

33. Il faut s'attacher à évaluer la pertinence et l'impact des programmes. Ces deux aspects sont pris en compte, dans les évaluations du FNUAP, en tant que proportion des évaluations qui répondent aux normes applicables dans ces domaines. Or, cette proportion a chuté brutalement. Le rapport sur l'analyse de la qualité des évaluations réalisée en 2009 qui a été communiqué à l'administration comprend des recommandations qui, lorsqu'elles seront appliquées, amélioreront la qualité des évaluations si elles donnent également des résultats dans d'autres domaines.

34. Afin que le nombre d'évaluations signalées par les entités du FNUAP corresponde effectivement au nombre d'évaluations ayant fait l'objet d'une analyse de la qualité, le Fonds doit mettre en place des systèmes permettant de suivre et de vérifier les activités d'évaluation. Cela est en effet indispensable si l'on veut obtenir

¹⁴ William D. Savedoff *et al.*, « When Will We Ever Learn? Improving Lives through Impact Evaluation », Report of the Evaluation Gap Working Group, Center for Global Development, Washington, mai 2006.

des assurances appropriées et faire en sorte que les enseignements retirés soient diffusés aussi largement que possible. La qualité du petit nombre d'évaluations ayant pu être analysées montre que des améliorations sont possibles.

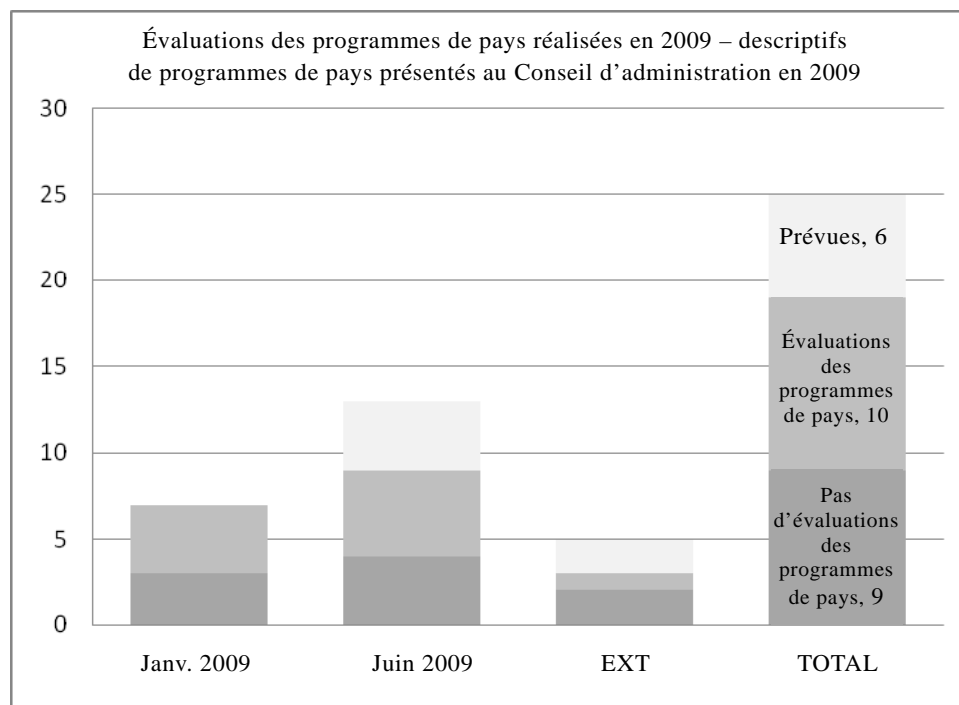
VIII. Apprendre de l'évaluation

35. Aux fins de l'évaluation, le concept de transparence repose sur trois critères au moins : a) l'exactitude et la fiabilité des constatations issues de l'évaluation, lesquelles dépendent à leur tour du degré de qualification et de l'indépendance des évaluateurs; b) la fiabilité de l'évaluation elle-même (normes et règles universellement acceptées); et c) la diffusion et l'utilisation du rapport d'évaluation et des recommandations qu'il contient. Le consensus sur une large diffusion des résultats de l'évaluation doit être la règle, l'idée étant que le partenariat s'étend au public dans son ensemble, les conclusions issues des évaluations devant éclairer et renforcer non seulement les partenaires gouvernementaux mais aussi les partenaires et les parties prenantes de la société civile.

36. L'administration du FNUAP a informé la Division des services de contrôle interne qu'elle a entrepris d'élaborer, en vue de les déployer en 2010, des systèmes de nature à garantir que des mesures soient systématiquement adoptées pour mettre en œuvre les recommandations issues des évaluations décentralisées et diffuser les enseignements qui en ont été retirés. Dans le cas des évaluations centralisées, la Division des services de contrôle interne a étendu le système de bases de données détaillées concernant la suite donnée aux recommandations issues des évaluations utilisé pour contrôler la suite donnée aux recommandations d'audit aux recommandations formulées dans le cadre des évaluations centralisées menées à bien à partir de 2009. En outre, toutes les évaluations ayant fait l'objet d'une analyse de qualité ont été mises à la disposition des chercheurs et des spécialistes par le biais d'une base de données sur les évaluations élaborée et administrée par la Division des services de contrôle interne. Le paragraphe 20 de la politique d'évaluation du FNUAP (DP/FPA/2009/4) stipule que « conformément aux dispositions du cadre de responsabilisation et de la politique de surveillance du FNUAP, le Directeur exécutif rendra habituellement les rapports publics, tout en exerçant le jugement nécessaire pour protéger les droits légitimes des pays de programme ». Conformément à cette politique, le contenu de la base de données sur les évaluations peut être consulté sur le site web du FNUAP (www.unfpa.org/public/about/oversight).

37. Étant donné la place prééminente qu'occupent les programmes de pays du FNUAP, la Division des services de contrôle interne a passé en revue la capacité du Fonds de planifier opportunément les évaluations et d'utiliser les cycles de planification des programmes de pays comme une occasion d'influer sur les décisions adoptées. De tous les programmes de pays examinés par le Conseil d'administration en 2009, 40 % avaient fait l'objet d'une évaluation afin de faciliter la conception des programmes suivants. En outre, dans 24 % des cas, il était prévu de réaliser des évaluations, mais celles-ci n'auront vraisemblablement guère d'incidence sur l'élaboration des programmes de pays suivants étant donné qu'elles auront été réalisées après que les programmes auront été approuvés par le Conseil d'administration. L'examen des activités d'évaluation des programmes de pays du FNUAP soumis au Conseil d'administration en 2009 est résumé à la figure 2.

Figure 2
**Évaluations des programmes de pays réalisées en vue de la préparation
 des descriptifs de programmes de 2009**



IX. Conclusion

38. Le FNUAP a adopté des mesures importantes pour renforcer l'évaluation. Parmi les réalisations à signaler pendant la période 2008-2009, il y a lieu de citer : a) l'élaboration d'une politique d'évaluation; b) la création de postes de spécialiste régional du suivi et de l'évaluation au sein de tous les bureaux régionaux du Fonds; c) la désignation de responsables du suivi et de l'évaluation dans un certain nombre de bureaux de pays.

39. Les constatations récurrentes et recommandations issues des évaluations montrent que la conception sur une base factuelle des programmes, l'orientation programmatique et la place faite au suivi et à l'évaluation sont autant de domaines qui appellent des améliorations. Il ressort par ailleurs d'une analyse de la couverture des évaluations que le FNUAP doit faire le nécessaire pour se conformer aux dispositions du paragraphe 8 de la décision 2009/18 du Conseil d'administration et faire en sorte que tous les programmes de pays soient évalués au moins une fois pendant leur cycle.

40. En 2009, la Division des services de contrôle interne a analysé la qualité de l'évaluation au FNUAP. Bien qu'il n'y ait guère de différence majeure par rapport à l'analyse réalisée en 2005, la Division a constaté des améliorations en ce qui concerne l'évaluation de l'efficacité, la validité des méthodes employées et l'intégration de la problématique hommes-femmes aux activités. Il faudra s'attacher

à évaluer la pertinence et l'impact des efforts déployés par le Fonds. Pour améliorer la qualité, il faudra promouvoir une culture de l'évaluation et de la responsabilité des résultats, conclusion qui n'est pas inhabituelle parmi les différents organismes du système des Nations Unies. Le renforcement des capacités nécessaire à la promotion d'une telle culture devra être négocié en tant qu'engagement de réaliser des évaluations conjointes et de renforcer l'appropriation nationale des évaluations. L'évaluation d'un mécanisme visant à garantir l'adoption systématique par l'administration de mesures visant à donner suite aux recommandations issues des évaluations permettra au FNUAP de maximiser l'efficacité avec laquelle ses ressources sont utilisées pour l'aider à réaliser ses objectifs.

41. Le défi, pour le FNUAP, consistera à améliorer ses processus internes d'évaluation tout en suivant le mouvement vers l'appropriation et la responsabilité nationales, mouvement qui remet en question le rôle du FNUAP et des autres organismes des Nations Unies. Il faudra repenser la nature du rôle du FNUAP dans le contexte de la relation triangulaire entre : a) les règles auxquelles les donateurs subordonnent le financement de l'aide au développement en matière de reddition des comptes; b) la responsabilité et l'appropriation nationales accrues des programmes et de leur évaluation; c) le désir du FNUAP de montrer qu'il progresse dans l'accomplissement de son mandat.

42. La résolution 62/208 de l'Assemblée générale peut être interprétée comme confirmant l'engagement du FNUAP et des gouvernements des pays de programme d'évaluer les questions d'intérêt commun en mettant l'accent sur les résultats d'activités de développement menées en association par le FNUAP et les pays de programme. Cet engagement implique que l'évaluation sera la plus utile lorsqu'elle sera axée sur les résultats vécus par les bénéficiaires. Pour le FNUAP, ces résultats seront, par exemple, le nombre de femmes enceintes qui ne meurent plus en couches ou une réduction de la fréquence de la violence sexuelle. Si l'on admet qu'il s'agit là d'une approche appropriée de l'évaluation, le FNUAP devra poursuivre l'examen de cette question lors de la révision de son plan stratégique pour 2008-2013, et l'institutionnaliser dans le cadre de son prochain plan stratégique, à partir de 2014.

X. Recommandation

43. Le Conseil d'administration voudra peut-être prendre note du rapport biennal sur les activités d'évaluation figurant dans le présent document (DP/FPA/2010/19).