



Assemblée générale

Distr. générale
16 décembre 2016
Français
Original : anglais

Soixante et onzième session

Points 24 et 140 de l'ordre du jour

Activités opérationnelles de développement

Corps commun d'inspection

Métaévaluation et synthèse des évaluations du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, l'accent étant mis sur la réduction de la pauvreté

Note du Secrétaire général

Additif

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale ses observations ainsi que celles des organismes du système des Nations Unies sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Métaévaluation et synthèse des évaluations du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, l'accent étant mis sur la réduction de la pauvreté » (voir A/71/533).

Cette évaluation est l'une des deux évaluations pilotes menées conformément à la politique de l'Assemblée générale relative à l'évaluation indépendante, à l'échelle du système, des activités opérationnelles de développement (A/68/658-E/2014/7). Elle a été dirigée par le Corps commun d'inspection en partenariat avec les bureaux de l'évaluation des organismes du système des Nations Unies. Un grand nombre de parties prenantes, y compris les États Membres, y ont participé.



Résumé

La métaévaluation et la synthèse du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement portaient sur la qualité des évaluations du plan-cadre réalisées au cours de la période 2009-2014 et visaient à en tirer des conclusions afin de mesurer la contribution du système des Nations Unies à la réduction de la pauvreté. Le présent exercice est l'occasion de repérer et de mettre en évidence, d'une manière systématique, les problèmes liés à l'évaluation des activités menées au titre du plan-cadre, pour orienter la prise de décisions de façon à accroître la valeur globale du mécanisme d'évaluation.

Cette évaluation met en lumière un manque d'engagement de la part des parties prenantes envers le processus d'évaluation du plan-cadre, comme en témoigne le faible respect de l'obligation d'évaluation et des normes de qualité reconnues. Elle montre en outre un faible degré de participation et l'existence d'importants problèmes de coordination et de coopération sur le plan des activités d'évaluation menées par les organismes des Nations Unies au niveau des pays.

Dans son rapport (A/71/533), le Corps commun d'inspection formule cinq recommandations visant à renforcer le plan-cadre lui-même ainsi que le mécanisme d'évaluation. La présente note regroupe les vues exprimées en se fondant sur les contributions fournies par les organismes du système des Nations Unies.

I. Introduction

1. La métaévaluation et la synthèse du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement portaient sur la qualité des évaluations du plan-cadre réalisées au cours de la période 2009-2014 et visaient à en tirer des conclusions afin de mesurer la contribution du système des Nations Unies à la réduction de la pauvreté. Le présent exercice est l'occasion de repérer et de mettre en évidence, d'une manière systématique, les problèmes liés à l'évaluation des activités menées au titre du plan-cadre, pour orienter la prise de décisions de façon à accroître la valeur globale du mécanisme d'évaluation.

II. Observations générales

2. Les organismes du système des Nations Unies ont accueilli avec satisfaction le rapport, dont elles ont appuyé les principales conclusions et recommandations, notant que la mise en pratique de ces dernières entraînerait des gains d'efficacité, la réduction des coûts de transaction et, de manière générale, le renforcement du principe de responsabilité dans le cadre du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

3. Les organismes ont constaté que les gouvernements avaient tendance à préférer leurs propres processus d'examen aux évaluations relatives au plan-cadre et pourraient donc ne pas voir d'utilité à une évaluation distincte de celui-ci. Ils ont également noté que le manque de ressources financières au niveau national n'était pas forcément la raison principale pour laquelle les pays n'effectuaient pas l'évaluation du plan-cadre. À cet égard, ils ont observé que l'accord relatif à la participation aux coûts du système des coordonnateurs résidents à l'échelle mondiale, mis en place par le Groupe des Nations Unies pour le développement, permettait d'appuyer, dans chaque équipe de pays des Nations Unies, le financement de 10 fonctions de coordination, notamment la planification et le contrôle du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Certaines équipes de pays ont utilisé ces fonds pour couvrir les frais des évaluations du plan-cadre, les organismes estimant que cette pratique devait devenir la norme; certains ont toutefois fait remarquer que les fonds disponibles à cette fin étaient insuffisants. En outre, il a été noté que le faible taux de conformité des évaluations du plan-cadre n'était pas nécessairement dû aux chevauchements et aux doubles emplois entre celles-ci et les autres évaluations conduites par les organismes, contrairement à ce qui est suggéré au paragraphe 110 du rapport du Corps commun d'inspection. Ce qui semble être des « chevauchements » pourrait en réalité être des évaluations conduites par des organismes pour donner suite à des instructions spécifiques des donateurs ou pour satisfaire aux exigences de participation à des programmes gouvernementaux. Il n'est pas forcément dit que ces évaluations font double emploi avec les évaluations du plan-cadre. Le faible taux de conformité pourrait aussi résulter de lacunes dans la planification budgétaire et l'établissement des priorités, où la nécessité d'une évaluation n'aurait pas été prise en considération. Par ailleurs, le taux de conformité des évaluations du plan-cadre est en augmentation. Le lancement du nouveau système de gestion des informations du Groupe des Nations Unies pour le développement en 2014 permettra en outre d'améliorer le suivi de ce taux. En ce qui concerne la conclusion 2 (par. 111 du rapport), à savoir que les équipes de pays des Nations Unies ne sont pas convaincues que l'évaluation est un

élément nécessaire essentiel du plan-cadre, certains sont d'avis que des entretiens approfondis auraient dû être menés avec les coordonnateurs résidents avant de tirer une telle conclusion, ce qui n'était pas prévu dans la démarche adoptée. En ce qui concerne la conclusion qu'une meilleure coordination des évaluations conduites par les organismes est requise au niveau des pays, il a été indiqué que les organismes du système des Nations Unies devraient continuer de mener leurs propres évaluations sectorielles et thématiques, compte tenu de leurs mandats spécialisés. Il est peu probable qu'une évaluation du plan-cadre parvienne à se substituer entièrement à ces évaluations.

4. Des organismes ont observé que le rapport émanait du Corps commun d'inspection et non de l'initiative d'évaluation indépendante à l'échelle du système lancée en 2012 au titre de l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, ce qui entraîne des différences, par rapport à la façon de procéder du Corps commun d'inspection, du point de vue de la démarche et de la coopération avec les parties prenantes.

III. Observations spécifiques sur les recommandations

Recommandation 1

Le Secrétaire général devrait, le cas échéant en consultation avec le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, réviser, par l'intermédiaire du Groupe des Nations Unies pour le développement, les principes d'élaboration de programmes relatifs au plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement en insistant sur l'importance centrale que revêt la participation active des États Membres, en particulier des pays de programme, à toutes les étapes de l'élaboration du plan-cadre puis de son application et de son évaluation. Les nouveaux principes directeurs destinés aux équipes de pays et aux bureaux des coordonnateurs résidents devraient établir des orientations précises et des méthodes systématiques concernant l'interaction avec les fonctionnaires des pays de programme respectifs et la sensibilisation aux principes d'élaboration de programmes se rapportant à leurs priorités et plans nationaux de développement. Ils devraient également préconiser une approche plus systématique de l'intégration de ces principes dans le plan-cadre.

5. Des organismes ont observé que les nouvelles directives provisoires du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, qui ont été élaborées par le Groupe de travail du programme du Groupe des Nations Unies pour le développement, mettaient déjà davantage l'accent sur la nécessité d'effectuer des évaluations. Les directives définitives devraient être disponibles fin 2016 au plus tard. Il a également été noté que, selon un récent examen sur dossier effectué par le Bureau de la coordination des activités de développement, 23 des 27 nouveaux plans-cadres prévoyaient la création d'un comité directeur conjoint gouvernement/ONU, qui contribue à l'orientation stratégique et au contrôle de la mise en œuvre du plan-cadre, ce qui permet de renforcer l'adhésion et la participation du gouvernement. Les nouvelles directives du plan-cadre soulignent par ailleurs que l'évaluation du plan-cadre devrait être incorporée au cadre d'évaluation plus vaste du plan de développement national. Elles prévoient également un recours accru à des méthodes participatives, notamment la production

collaborative et la « planification à des fins de prévoyance ». Elles soulignent davantage l'importance de la participation des parties prenantes et la nécessité de conduire une évaluation au cours du cycle. Un organisme a fait remarquer que, suivant les nouvelles directives relatives au plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, les équipes de pays des Nations Unies seraient chargées d'établir le bilan commun de pays et que, s'il incombait à celles-ci de solliciter la participation des gouvernements à cette activité, l'approbation de ces derniers n'était pas indispensable.

6. Si les organismes ont, dans l'ensemble, appuyé la recommandation, il a été suggéré que celle-ci gagnerait à être reformulée, car elle contenait trop d'éléments d'action différents, ce qui pouvait entraver la mise au point de mesures efficaces par les organismes opérationnels. On a proposé que les éléments de la recommandation soient regroupés par les parties prenantes en vue d'un suivi adéquat. Il a aussi été suggéré de supprimer les mots « en particulier des pays de programme », car le sujet concerne tous les États Membres.

Recommandation 2

L'Assemblée générale devrait, par le biais de la procédure d'examen quadriennal complet, encourager les États Membres, en particulier les pays de programme, à participer plus activement au mécanisme du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement au niveau des pays en leur permettant de prendre part à un stade précoce à l'élaboration des plans-cadres suivants et de participer autant que possible à toutes les étapes de leur application, de leur suivi et de leur évaluation. Le Conseil économique et social devrait, dans le cadre de la procédure d'examen quadriennal complet, contrôler en permanence et suivre les mesures prises par les équipes de pays des Nations Unies afin de faciliter la participation des pays de programme tout au long du cycle du plan-cadre, y compris son évaluation.

7. Les organismes approuvent dans l'ensemble cette recommandation, tout en notant qu'ils ont déjà pris des mesures pour renforcer la participation et l'adhésion des gouvernements, notamment le recours accru aux comités directeurs conjoints gouvernement/ONU pour superviser l'élaboration de tous les plans-cadres. Il a été souligné que les États Membres devaient assurer un financement adéquat des mandats, en particulier l'évaluation du plan-cadre, parfois très coûteuse. Il a également été suggéré que la recommandation pourrait être reformulée de façon à mettre l'accent à la fois sur le caractère collaboratif du plan-cadre et sur la valeur ajoutée qu'il représente pour les activités des organismes des Nations Unies dans le cadre de processus nationaux plus larges.

Recommandation 3

Le Secrétaire général devrait, le cas échéant en consultation avec le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, mettre en place, par l'intermédiaire du Groupe des Nations Unies pour le développement, un mécanisme qui permette de faire prendre conscience aux coordonnateurs résidents des Nations Unies et de les instruire expressément de l'importance du processus d'évaluation du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement en tant qu'élément déterminant de l'ensemble des mécanismes de planification des Nations Unies au niveau des pays, et, en particulier, de

prescrire aux coordonnateurs résidents d'élaborer un plan d'action et un calendrier pour la réalisation des évaluations du plan-cadre ou des évaluations de suivi visant les instruments utilisés, par exemple les cadres de développement durable, et d'incorporer la réalisation de ces évaluations au cadre de gestion de la performance des coordonnateurs résidents.

8. Les organismes appuient cette recommandation, mais certains ont noté que la responsabilité associée à l'évaluation du plan-cadre devait être étendue aux chefs de secrétariat qui sont membres des équipes de pays. L'évaluation du plan-cadre devant souvent être financée au moyen d'accords entre les institutions relatifs à la participation aux coûts, dans les cas où les organismes des Nations Unies refusent d'assumer ces coûts, le coordonnateur résident n'est pas en mesure de les y obliger.

9. Il a par ailleurs été noté que le financement insuffisant de cette activité restait un problème central et que les ressources disponibles grâce à l'accord relatif à la participation aux coûts du Groupe des Nations Unies pour le développement ne suffisaient pas toujours à répondre aux besoins.

Recommandation 4

Le Secrétaire général devrait, le cas échéant en consultation avec le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, inviter les autres organismes des Nations Unies à mieux coordonner leurs activités d'évaluation au niveau des pays afin qu'elles puissent être mieux intégrées dans le processus d'évaluation du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

10. Les organismes approuvent dans l'ensemble cette recommandation, notant que des réussites ont déjà été obtenues à cet égard dans le cas de deux pays où l'évaluation du plan-cadre avait été harmonisée avec l'évaluation propre aux organismes. Ils ont fait valoir que cette expérience devait être étendue à d'autres pays afin d'assurer une démarche plus rigoureuse, de réduire la charge que représente le traitement des transactions pour les partenaires et de renforcer l'efficacité en général. L'une des principales difficultés évoquées à cet égard est le fait que les cycles de programmation, les calendriers et les méthodes des différents organismes varient en fonction des exigences spécifiques des organes directeurs. Il importera donc de faire participer ces organes aux initiatives d'harmonisation.

Recommandation 5

Le Secrétaire général devrait, le cas échéant en consultation avec le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, revoir, par l'intermédiaire du Groupe des Nations Unies pour le développement, les principes directeurs établis en 2010 concernant l'évaluation du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et les orientations ultérieures à la lumière des constatations du présent rapport, en vue d'en améliorer la rigueur méthodologique et la conception et d'accroître le taux de conformité; les nouveaux principes directeurs devraient, en particulier :

a) Mettre l'accent sur la nécessité de formuler des recommandations pragmatiques à l'intention d'un groupe bien défini et assorties de délais d'application précis qui soient conformes aux normes et règles du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation;

b) Permettre de rendre compte de l'intégration des principes d'élaboration de programmes au plan-cadre, en particulier du principe relatif à la durabilité environnementale;

c) Prévoir un modèle d'évaluation solide, fondé sur des sources de données multiples, des recherches documentaires et des entretiens avec les parties prenantes.

11. Les organismes appuient cette recommandation, tout en notant que le Groupe de travail du programme du Groupe des Nations Unies pour le développement en tiendra compte dans l'élaboration des directives définitives du plan-cadre, qui seront disponibles fin 2016 au plus tard. Ils ont également noté que, mis à part les directives sur la manière d'établir les mandats et une note d'orientation sur la mise au point des réponses de l'administration à l'évaluation du plan-cadre, publiée par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation de 2012, il n'existait pas de directives sur la manière de conduire l'évaluation du plan-cadre. Pour être utile, celle-ci devait respecter les normes et règles d'évaluation des Nations Unies que le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation a mises à jour en 2016. Il a été suggéré que ce dernier soit invité à fournir un appui et des conseils supplémentaires concernant les méthodes d'évaluation, notamment sur la façon de systématiser le suivi et l'établissement de rapports sur les principes de programmation et leurs incidences, et une aide à la mise en place d'un tableau de consultants externes dont les services pourraient être retenus en appui à la prochaine vague d'évaluations du plan-cadre. Au niveau des pays, il a été noté que les équipes de pays des Nations Unies devraient prendre les rênes de l'organisation de l'évaluation du plan-cadre.