

Évaluation indépendante à l'échelle du système des activités opérationnelles de développement

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

Rapport établi par

*Gérard Biraud
Gopinathan Achamkulangare*

**Corps commun d'inspection
Genève 2016**



Nations Unies

Évaluation indépendante à l'échelle du système des activités opérationnelles de développement

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

Rapport établi par

*Gérard Biraud
Gopinathan Achamkulangare*

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2016

Remerciements

En ma qualité d'Inspectrice du Corps commun d'inspection et en tant que Présidente du Groupe d'encadrement de l'évaluation, je tiens à remercier l'important groupe de parties prenantes ayant contribué à la présente évaluation.

Je voudrais tout d'abord exprimer ma profonde gratitude et mes remerciements à l'ex-Inspecteur Gérard Biraud, auteur principal de l'évaluation pilote jusqu'au 31 décembre 2015, date à laquelle a pris fin son second mandat à titre d'Inspecteur du Corps commun d'inspection.

Je souhaiterais aussi remercier les États Membres pour leur clairvoyance dans le choix d'un sujet qui se rattache au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et pour avoir fourni les ressources extrabudgétaires nécessaires à la conduite de cette métaévaluation et de cette synthèse indépendantes des évaluations du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

La présente évaluation s'est largement appuyée sur les conseils techniques et stratégiques d'un groupe de référence des principales parties prenantes, qui comprenait des représentants d'États Membres, d'organismes des Nations Unies, de bureaux des coordonnateurs résidents, d'experts internationaux et d'organisations non gouvernementales.

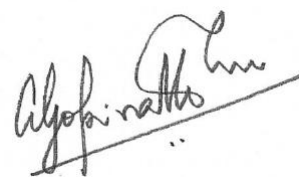
Mes remerciements vont également aux six bureaux d'évaluation du système des Nations Unies qui ont contribué à l'évaluation en leur qualité de membres du Groupe d'encadrement de l'évaluation pour en améliorer la qualité professionnelle et technique.

Je suis reconnaissante aux consultants ayant participé à l'exercice et je tiens en particulier à saluer l'importante contribution de Dale Thompson.

Conformément au mandat qui lui a été dévolu pour réaliser une évaluation indépendante à l'échelle du système, le Corps commun d'inspection a joué un rôle moteur vraiment déterminant. Mes sincères remerciements vont à tous les inspecteurs du Corps commun qui ont contribué à orienter la gestion de l'évaluation et qui, sans perdre de vue le mécanisme de jugement collectif de celui-ci, ont examiné minutieusement les constatations, conclusions et recommandations issues de l'évaluation.

Je tiens également à remercier le secrétariat du Corps commun d'inspection et le secrétariat de coordination du mécanisme indépendant d'évaluation à l'échelle du système, qui ont apporté une aide précieuse dans la gestion quotidienne et l'appui administratif de l'évaluation pilote.

Enfin et surtout, je voudrais remercier les coordonnateurs du Corps commun d'inspection qui ont apporté leur aide précieuse habituelle en matière de coordination.



Gopinathan Achamkulangare
Inspectrice
Corps commun d'inspection du système des Nations Unies
Présidente du Groupe d'encadrement de l'évaluation

Avant-propos

La métaévaluation et la synthèse du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) visent à examiner la qualité des évaluations du Plan-cadre réalisées au cours de la période 2009-2014 et à tirer des conclusions de celles-ci afin de mesurer la contribution du système des Nations Unies à la réduction de la pauvreté. Le présent exercice offre une bonne 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 des évaluations du PNUAD, à des fins de responsabilisation à l'échelle du système des Nations Unies et d'apprentissage au niveau des pays.

Le présent document met en lumière un manque d'engagement alarmant de la part des parties prenantes envers le processus d'évaluation du PNUAD, comme en témoigne le faible respect de l'obligation d'évaluation et des normes de qualité prévues dans les principes directeurs connexes. Il montre en outre un faible degré de participation des parties prenantes nationales ainsi que 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. Les recommandations formulées dans le présent document sont destinées à aborder les incidences stratégiques du renforcement du processus d'évaluation du PNUAD en tant qu'élément crucial du cadre de planification du système des Nations Unies.

Ce processus ne pourra être renforcé sans un engagement de la part des hauts responsables des organismes des Nations Unies et des États Membres. Un partenariat actif devra donc être instauré pour améliorer la qualité et la pertinence du mécanisme et lui permettre de jouer le rôle qui lui incombe dans la promotion de la coopération, de l'apprentissage organisationnel et de la rétroaction positive. Le présent examen constitue un premier jalon sur la voie de ce renouveau et de cette réorientation.

Résumé

Métaévaluation et synthèse du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement JIU/REP/2016/6

Le 21 décembre 2012, l'Assemblée générale a adopté la résolution 67/226 relative à l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Par la suite, au paragraphe 8 de sa résolution 68/229, l'Assemblée a décidé que deux évaluations pilotes indépendantes seraient menées à l'échelle du système en 2014, sous réserve que les ressources extrabudgétaires soient effectivement disponibles, dont l'une aurait pour thème « 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 ».

La métaévaluation et la synthèse ont pour but de recenser et d'évaluer les avantages des évaluations du PNUAD. Elles visent en particulier à :

- Examiner les évaluations du PNUAD réalisées au cours de la période 2009-2014 afin de déterminer leur qualité, leur crédibilité et leur utilité globales, de manière à fournir des conseils concernant les améliorations et ajustements pouvant être apportés aux principes directeurs régissant actuellement ces évaluations ;
- Recenser les principales constatations, conclusions et recommandations des évaluations du PNUAD effectuées au cours de la période 2009-2014 afin de mesurer la contribution du système des Nations Unies à la réalisation des objectifs nationaux de développement à des fins de planification et d'ajustement des stratégies actuelles.

Pour des raisons pratiques et administratives internes, notamment la difficulté de mobiliser des ressources extrabudgétaires, cette tâche a été reportée à 2016.

Principales constatations et conclusions

La première constatation majeure concerne le très faible degré de conformité avec les principes directeurs du Groupe des Nations Unies pour le développement, définis en 2010, qui prescrivaient la réalisation d'une évaluation à la fin de chaque cycle du Plan-cadre. Entre 2010 et 2014, seulement 33 des 88 pays de programme (soit 37,5 %) engagés dans un cycle actif ont produit l'évaluation prescrite, publiant au total 36 évaluations. Ce faible degré de conformité jette le doute sur le rôle que peuvent jouer les évaluations sur le plan de l'apprentissage organisationnel.

Le manque de ressources financières a très probablement contribué à ce faible degré de conformité. Toutefois, il n'est peut-être pas le seul facteur à l'origine des faibles niveaux de participation : des facteurs tels que les chevauchements et les doubles emplois avec d'autres évaluations menées au niveau national, ainsi que le manque d'engagement des parties prenantes envers l'évaluation du PNUAD, ont également joué un rôle à cet égard. Par conséquent, si l'évaluation du Plan-cadre doit continuer de favoriser la rétroaction et l'apprentissage organisationnel, des mesures devront être prises pour renforcer l'engagement en faveur du processus d'évaluation.

Fait tout aussi important, seulement 23 des 36 évaluations recensées étaient d'une qualité suffisante pour justifier un examen plus approfondi de leur contenu, l'objectif étant de tirer des conclusions concernant la contribution du système des Nations Unies à la réalisation des objectifs nationaux de développement. Cette donnée montre une nouvelle fois à quel point il est difficile de déterminer dans quelle mesure les évaluations jouent un rôle en matière de rétroaction et d'apprentissage organisationnel.

Le faible niveau de participation des États Membres au processus d'évaluation met en lumière un autre problème. Selon les principes sous-tendant le Programme de développement durable à l'horizon 2030, le système des Nations Unies a pour vocation première, à l'échelle des pays, d'appuyer les stratégies et les plans de développement élaborés par les États Membres pour réaliser les objectifs de développement durable, en offrant des programmes et un soutien adaptés au contexte. Le faible taux d'engagement envers le PNUAD laisse entendre que le processus d'évaluation n'a pas incité les États Membres à y participer activement en tant que parties prenantes. En outre, la participation des États Membres à la conception et à la mise en œuvre du PNUAD lui-même n'a peut-être pas été optimale. Il importe par conséquent de donner des orientations au système des Nations Unies afin qu'il encourage activement les pays de programme à établir un plan-cadre et à participer pleinement à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des activités menées au titre du Plan-cadre.

L'examen a mis en lumière plusieurs lacunes sur les plans méthodologique et conceptuel pour ce qui est de la qualité des activités visées par les évaluations. Malgré le faible pourcentage d'évaluations (37,5 %), certains points communs méritent d'être soulignés.

Premièrement, de nombreuses évaluations ont négligé certains des principaux éléments de base d'une évaluation, ou leur ont accordé une importance limitée. Les méthodes d'évaluation solides et conformes aux normes et règles définies par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation n'ont été que partiellement suivies. La contribution des parties prenantes a largement été restreinte aux membres des équipes de pays. De même, les ensembles de données n'ont essentiellement été soumis qu'à un examen documentaire. Fait important, les sections des évaluations du PNUAD consacrées aux recommandations ne traitent généralement guère des problèmes de nature plus stratégique et ne formulent pas suffisamment de recommandations pragmatiques ; on y retrouve surtout des recommandations qui ne peuvent être mesurées ou facilement appliquées. Ces déficiences limitent l'utilité des évaluations en tant qu'outil de rétroaction et d'apprentissage organisationnel.

Deuxièmement, seulement 23 évaluations du PNUAD, soit environ la moitié, semblent avoir donné lieu à des réponses de gestion, ce qui donne à penser que les responsables des équipes de pays n'ont pas fait suffisamment d'efforts pour mesurer les incidences des évaluations. Cette donnée s'ajoutant au faible nombre d'évaluations, on est en droit de se demander si ces responsables reconnaissent réellement le rôle important que jouent les évaluations tout au long du cycle. Des mesures visant à corriger ce problème devront être prises.

Pour mieux cerner comment le processus d'évaluation du PNUAD favorise l'apprentissage organisationnel, il faut déterminer la manière dont les évaluations ont mesuré la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact potentiel et la durabilité des mesures prises par les Nations Unies. Les principes directeurs établis en 2010 par le Groupe des Nations Unies pour le développement indiquent que les évaluations du plan-cadre doivent permettre de mesurer « l'impact » de la contribution.

Bien que les activités menées au titre du Plan-cadre aient pour vocation première de réduire la pauvreté, seules deux évaluations ont établi un véritable lien entre ces activités et leur « impact », d'une part, et les stratégies et objectifs gouvernementaux en matière d'atténuation de la pauvreté, d'autre part. Ce constat indique que la valeur du processus d'évaluation en tant que moyen de renforcer le mécanisme du PNUAD est plutôt faible. Il montre également que ce processus ne permet que de façon très limitée de répondre à des questions essentielles, telles que la mesure dans laquelle ce mécanisme contribue à la réalisation des objectifs nationaux en matière de réduction de la pauvreté.

On constate en outre que les principes d'élaboration de programmes relatifs au plan-cadre n'ont pas tous été intégrés. Ainsi, la durabilité environnementale et le développement des capacités sont rarement mentionnés, ce qui nous amène à conclure que les principes eux-mêmes ne sont probablement pas suffisamment définis dans les activités menées au titre du Plan-cadre, entraînant par conséquent d'importants écarts entre les différents programmes.

Le présent examen a porté sur un certain nombre des processus internes du système des Nations Unies qui sont appliqués au niveau des pays pour renforcer la pertinence et la mise en œuvre ultérieure des activités du Plan-cadre. Toutefois, les quelques données tirées des évaluations indiquent que les niveaux de coordination et de coopération sont loin d'être satisfaisants, ce qui compromet l'efficacité globale de l'élaboration des programmes au niveau des pays, et que la programmation conjointe et les outils interorganisations relevant de différents domaines d'action ne sont pas toujours efficaces. En outre, les quatre pays du programme « Unis dans l'action » ayant produit des évaluations semblent se heurter à des problèmes de coordination du même type que ceux rencontrés par les autres équipes de pays.

La métaévaluation et la synthèse donnent une image peu encourageante de l'utilité actuelle du processus d'évaluation du PNUAD et, par conséquent, de certains aspects du mécanisme même du PNUAD. Certains sont désormais disposés à reconnaître que les résultats passés ont été insuffisants et que des mesures correctives s'imposent.

Un ensemble de recommandations stratégiques visent à corriger les lacunes observées. Une grande prudence a été exercée pour établir une série de recommandations pragmatiques afin qu'elles soient suffisamment détaillées pour résoudre les problèmes rencontrés, sans être trop contraignantes pour ne pas nuire à l'adoption de solutions adaptées au contexte.

Ces recommandations sont destinées non pas tant à remédier à tel ou tel problème ou insuffisance qu'à aborder les incidences du renforcement du processus d'évaluation du PNUAD en tant qu'élément crucial du cadre global de planification du système des Nations Unies. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 mettant principalement l'accent sur des solutions adaptées au contexte national, le mécanisme du PNUAD revêt dans son ensemble une plus grande importance.

Recommandations

Recommandation 1

Le Secrétaire général devrait, le cas échéant en consultation avec le Conseil des chefs de secrétariat 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 PNUAD 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 mécanisme du PNUAD.

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.

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 PNUAD 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.

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.

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 PNUAD, 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.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Remerciements		iii
Avant-propos		iv
Résumé		v
Sigles		xii
I. Introduction : But et contexte	1–12	1
A. But	1–6	1
B. Contexte	7–12	1
II. Objectifs, méthodologie, champ d'application et résultats	13–29	3
A. Objectifs	13–15	3
B. Aperçu de la méthodologie	16–19	3
C. Champ d'application	20–25	5
D. Limitations	26–29	6
III. Métaévaluation	30–59	7
A. Méthodologie et limitations	30–33	7
B. Nombre d'évaluations	34–42	7
C. Principales constatations formulées à l'issue du contrôle de la qualité des évaluations du PNUAD	43–59	9
IV. Synthèse	60–104	13
A. Méthodologie et but	60–63	13
B. Constatations	64–104	13
V. Conclusions	105–122	21
VI. Recommandations	123–127	24
VII. Observations finales	128–130	26
Annexes		
I. Liste des évaluations du PNUAD des pays concernés		27
II. Tableau synoptique des mesures devant être prises par les organismes participants pour donner suite aux recommandations formulées par le Corps commun d'inspection JIU/REP/2016/6		29

Sigles

CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
OIT	Organisation internationale du Travail
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

I. Introduction : But et contexte

A. But

1. Le 21 décembre 2012, l'Assemblée générale a adopté la résolution 67/226 relative à l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Par la suite, au paragraphe 8 de sa résolution 68/229, l'Assemblée a décidé que deux évaluations pilotes indépendantes seraient menées à l'échelle du système en 2014, « si tant est que les ressources extrabudgétaires [...] soient effectivement disponibles » et que ces deux évaluations auraient pour thèmes « 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 » et « Évaluation de la contribution du système des Nations Unies pour le développement au renforcement des capacités nationales en matière d'analyse statistique et de collecte de données à l'appui de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et des autres objectifs de développement arrêtés au niveau international ».

2. Au paragraphe 8 de sa résolution 68/229, l'Assemblée générale a pris note de la politique concernant l'évaluation indépendante à l'échelle du système des activités opérationnelles de développement des organismes des Nations Unies. Aux termes de cette politique¹, une évaluation indépendante à l'échelle du système s'entend d'une évaluation systématique et impartiale de la pertinence, de la cohérence, de l'efficacité, de l'impact et de la durabilité de la contribution totale des organismes des Nations Unies à la réalisation des objectifs collectifs de développement.

3. En avril 2015, en attendant la création officielle du Groupe d'encadrement de l'évaluation et du groupe de référence des principales parties prenantes, le Corps commun d'inspection du système des Nations Unies (CCI) a établi un groupe consultatif spécial composé de représentants des États Membres et des organismes des Nations Unies.

4. Établi en juin 2015 par le Corps commun d'inspection, en étroite consultation avec le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, le Groupe d'encadrement de l'évaluation se compose de sept membres dont un membre du Corps commun d'inspection.

5. Au troisième trimestre de 2015, le Groupe d'encadrement de l'évaluation a approuvé un document préliminaire sur la métaévaluation et la synthèse des évaluations du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Ses membres ont créé un groupe de référence des principales parties prenantes, composé de 13 membres (dont 4 étaient également membres du groupe consultatif spécial), à partir d'une liste des principales parties prenantes.

6. Pour des raisons pratiques et administratives internes, notamment la difficulté de mobiliser des ressources extrabudgétaires, cette tâche a été reportée à 2016.

B. Contexte

Nécessité d'évaluer le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

7. Le PNUAD est une stratégie qui vise à uniformiser les objectifs nationaux de développement. Le système des Nations Unies a adopté le bilan commun de pays et le plan-

¹ Disponible à l'adresse www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf13/policy_for_independent_system-wide_evaluation_of_operational_activities_for_development_of_the_united_nations.pdf.

cadre comme outils de planification stratégique. Les principes directeurs régissant leur élaboration ont été publiés pour la première fois en avril 1999, puis révisés en 2002, 2004 et 2010 pour tenir compte des enseignements tirés et de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies.

8. En 2012, cinq ans après avoir invité le système des Nations Unies pour le développement à intensifier sa collaboration au niveau des pays par le biais du PNUAD, l'Assemblée générale a décidé, à l'issue de l'examen triennal complet réalisé en 2007, d'évaluer dans quelle mesure le nouvel outil avait été efficace et efficient, en particulier au cours de la période 2010-2014. Bien que l'Assemblée générale ait reconnu les efforts déployés pour améliorer la transparence, la responsabilité et la gestion axée sur les résultats au sein du système des Nations Unies dans sa résolution 67/226 relative à l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, il reste nécessaire de renforcer l'évaluation indépendante et impartiale, à l'échelle du système, des activités opérationnelles de développement.

9. La politique relative à l'évaluation indépendante à l'échelle du système des activités opérationnelles de développement indique que la métaévaluation est la plus rapide et la plus économique des trois approches intégrées dans la politique connexe élaborée en 2013 dans une note du Secrétaire général (A/68/658-E/2014/7) soumise au Conseil économique et social et dont l'Assemblée générale a pris note dans sa résolution 68/229.

10. Le présent examen gagne en importance étant donné que les efforts déployés précédemment pour déterminer la qualité des évaluations du PNUAD ont relevé plusieurs déficiences². Aucune évaluation systématique du plan-cadre n'a encore été tentée. Le présent examen étant principalement fondé sur des méthodes de recherche documentaire, il limite inéluctablement la mesure dans laquelle des conclusions peuvent être tirées quant à la contribution du système des Nations Unies à la réalisation des objectifs nationaux de développement.

Nécessité d'examiner les évaluations du PNUAD

11. Avant de faire une synthèse des enseignements tirés du mécanisme du PNUAD, il faut examiner et évaluer la qualité technique des évaluations, objectif de la partie du présent rapport consacrée à la métaévaluation.

12. Structurée comme une analyse essentiellement documentaire, la première partie du rapport (métaévaluation) se penche sur la qualité technique des évaluations du PNUAD et la question de savoir si les ressources qui leur sont consacrées sont suffisantes. La seconde partie (synthèse) revient sur l'apprentissage et les résultats des équipes de pays des Nations Unies, tels que déterminés par les évaluations ; elle vise à fournir des recommandations ouvertes sur l'avenir pour améliorer la planification stratégique, l'élaboration et l'exécution des programmes. Le présent rapport contribuera également au débat sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies réalisé en 2016.

² Les efforts déployés par le passé pour déterminer la qualité des évaluations du PNUAD incluent notamment : R. Longhurst, "Review of the Role and Quality of the United Nations Development Assistance Frameworks" (2006), disponible à l'adresse https://undg.org/wp-content/uploads/2015/07/Review_of_the_Role_and_quality_of_UNDAFs.pdf ; et P. Balogun, "The relevance, effectiveness and efficiency of the United Nations Development Assistance Framework" (2012), disponible à l'adresse www.un.org/esa/coordination/pdf/undaf_report.pdf.

II. Objectifs, méthodologie, champ d'application et résultats

A. Objectifs

13. Conformément à la résolution 68/229 de l'Assemblée générale, la métaévaluation et la synthèse ont pour objectif d'évaluer, en accord avec les normes et règles du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation applicables aux évaluations réalisées dans le système des Nations Unies, la qualité, la crédibilité, l'utilité et l'utilisation des évaluations du PNUAD ; elles visent également à synthétiser les principales constatations, conclusions et recommandations issues des évaluations du PNUAD publiées entre 2010 et 2014.

14. Les objectifs de la métaévaluation et de la synthèse sont les suivants :

- Examiner les évaluations du PNUAD réalisées au cours de la période 2009-2014 afin de déterminer leur qualité, leur crédibilité et leur utilité globales, de manière à fournir des conseils concernant les améliorations et ajustements pouvant être apportés aux principes directeurs régissant actuellement ces évaluations ;
- Recenser les principales constatations, conclusions et recommandations des évaluations du PNUAD effectuées au cours de la période 2009-2014 afin de mesurer la contribution du système des Nations Unies à la réalisation des objectifs nationaux de développement, pour éclairer l'examen quadriennal complet en 2016 en ce qui concerne la planification et l'ajustement des stratégies actuelles.

15. Les parties visées par la métaévaluation et la synthèse sont les États membres de l'Organisation des Nations Unies, les gouvernements des pays de programme, les fonctionnaires des organismes des Nations Unies au siège ainsi qu'aux niveaux régional et national, et les personnes chargées d'évaluer le PNUAD.

B. Aperçu de la méthodologie

16. Une approche mixte a été utilisée pour réaliser le présent examen afin de mieux moduler des données limitées et parfois incomplètes. Les évaluations du PNUAD et les rapports nationaux similaires ont été consultés en ligne ou obtenus par d'autres moyens directs pour établir le champ d'application de l'activité. Un questionnaire en ligne a été envoyé aux coordonnateurs résidents pour recueillir certaines données manquantes et identifier les facteurs qualitatifs influant sur la réalisation des évaluations. Une matrice d'évaluation regroupant les principales questions pertinentes a été élaborée, et un outil de notation distinct a été établi pour chacun des éléments de la métaévaluation et de la synthèse. L'évaluation, conçue à titre de projet pilote, visait à mesurer l'efficacité des recherches documentaires et prévoyait uniquement un nombre limité d'entretiens directs.

17. Pour replacer l'examen dans son contexte, il faut tout d'abord présenter les questions posées aux fins de la métaévaluation et de la synthèse.

18. Les questions relatives aux évaluations sous-tendant la métaévaluation figurent dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1
Questions relatives aux évaluations sous-tendant la métaévaluation

<i>Domaine d'activité visé par la métaévaluation</i>	<i>Principales questions relatives aux évaluations</i>
Nombre d'évaluations	Combien de pays de programme ont produit des évaluations du PNUAD ? Quelles sont les principales raisons invoquées pour ne pas réaliser une évaluation du PNUAD ?
Qualité	Quelle est la qualité technique des évaluations du PNUAD ? Dans quelle mesure les données tirées des évaluations du PNUAD sont-elles crédibles, utiles et opportunes ³ ?
	Les ressources financières et humaines, les sources de données et les délais d'application prévus pour les évaluations du PNUAD sont-ils appropriés ⁴ ? Dans quelle mesure les quatre sources de données sont-elles adéquates ?
	Les principes directeurs et les outils d'évaluation du PNUAD actuels sont-ils adéquats ?

19. Les questions relatives aux évaluations sous-tendant la synthèse figurent dans le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2
Questions relatives aux évaluations sous-tendant la synthèse

<i>Domaine d'activité visé par la synthèse</i>	<i>Principales questions relatives aux évaluations</i>
	Sur la base des constatations et conclusions,
Éradication de la pauvreté	Dans quelle mesure le PNUAD a-t-il contribué à la réalisation des stratégies et des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté et fait progresser ceux-ci ⁵ ? Quelles sont les difficultés rencontrées ou les principaux facteurs de progrès ?
Intégration des principes	Dans quelle mesure les cinq principes d'élaboration de programmes ont-ils été intégrés dans le Plan-cadre convenu ? Quelles sont les difficultés rencontrées ou les principaux facteurs de progrès (le cas échéant) ⁶ ?
Résultats du système des Nations Unies	Dans quelle mesure le PNUAD est-il aligné sur les objectifs stratégiques de développement et les cycles de planification nationaux ?
	Le PNUAD favorise-t-il l'appropriation et la maîtrise nationales pendant les étapes de la conception et de l'application ?
	Le PNUAD a-t-il incité les Nations Unies à prendre des mesures plus cohérentes et plus coordonnées face aux besoins et aux priorités en matière de développement des pays de programme ⁷ ?

³ La crédibilité est mesurée sur la base des 42 points définis dans l'outil de contrôle de la qualité.

⁴ Les questions concernant l'adéquation des sources (données et principes directeurs, par exemple) ainsi que des ressources financières et humaines n'ont pu être examinées de manière approfondie en raison de l'insuffisance des données.

⁵ Cette question n'est que partiellement abordée dans le présent rapport en raison de la disponibilité limitée des données.

⁶ Les cinq principes d'élaboration de programmes sont les suivants : l'approche fondée sur les droits de l'homme, l'égalité des sexes, la durabilité environnementale, la gestion axée sur les résultats et le développement des capacités.

<i>Domaine d'activité visé par la synthèse</i>	<i>Principales questions relatives aux évaluations</i>
	Le PNUAD permet-il aux pays de programme d'avoir plus facilement accès à l'ensemble des activités et ressources du système des Nations Unies ?
	Comment le PNUAD a-t-il permis de renforcer les partenariats entre le système des Nations Unies au niveau des pays et d'autres acteurs du développement (partenariats de développement intervenus en dehors du système des Nations Unies) ?

C. Champ d'application

20. La phase initiale de l'activité visait notamment à recenser toutes les évaluations du PNUAD, à partir de diverses sources d'information en ligne à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies.

21. Une première demande en ligne a été envoyée à tous les coordonnateurs résidents pour que toutes les évaluations du PNUAD puissent être examinées. Vingt-quatre pays de programme ont publié 27 évaluations entre 2010 et 2014, mais aucune évaluation n'a été trouvée pour 98 autres pays. Compte tenu de ce faible nombre, un questionnaire de suivi en ligne a été élaboré, avec l'appui du Groupe d'encadrement de l'évaluation, puis envoyé à tous les pays de programme participant au cycle du plan-cadre mais pour lesquels aucune évaluation n'avait été trouvée.

22. Le questionnaire de suivi a ainsi été envoyé à 88 bureaux de coordonnateurs résidents en juillet et en août 2015 et, fait remarquable, tous y ont répondu.

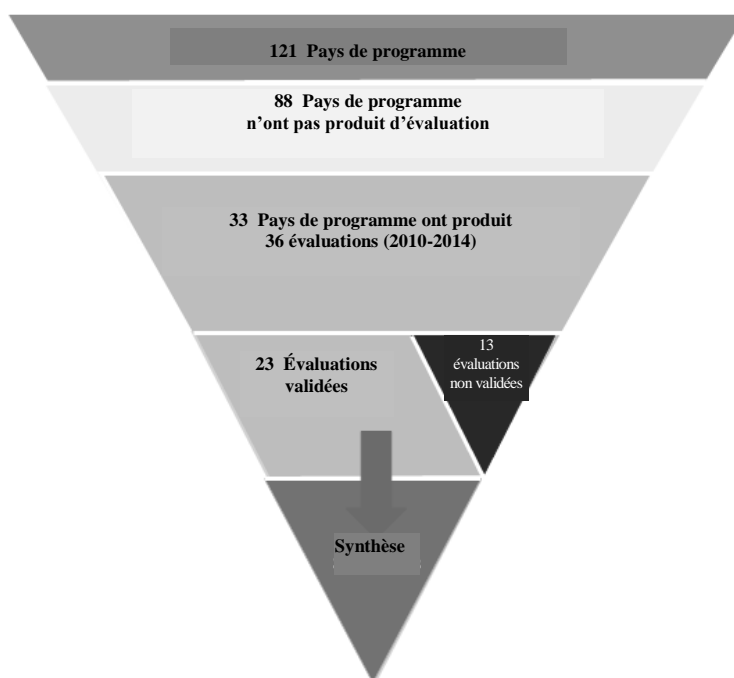
23. Neuf autres évaluations publiées entre 2010 et 2014 ont été reçues et un pays de programme a indiqué qu'il n'avait pas de plan-cadre, ramenant ainsi à 88 le nombre total de pays de programme qui auraient dû présenter une évaluation mais qui ne l'ont pas fait (sur un total possible de 121).

24. Par conséquent, 36 évaluations du PNUAD ont finalement été recensées. La vérification systématique qui a ensuite été effectuée au moyen d'un outil de contrôle de la qualité a permis de déterminer que 23 évaluations satisfaisaient aux critères et de les valider aux fins de la synthèse. Les 13 autres évaluations, qui ne répondaient pas aux critères, n'ont donc pas été validées.

25. La figure 1 indique le nombre d'évaluations du PNUAD recensées et vérifiées.

⁷ Ce point doit notamment être attesté par les éléments suivants : a) une réduction des lacunes et des doubles emplois dans le système des Nations Unies ; b) une amélioration de la division du travail entre les acteurs des Nations Unies au niveau des pays et de la coordination (synergie) avec les entités nationales compétentes aux niveaux stratégique et opérationnel ; c) l'existence d'un processus dynamique durant la mise en œuvre des initiatives communes des Nations Unies (sur le plan intersectoriel, de la sensibilisation ou des programmes thématiques ou conjoints) ; et d) l'existence d'un plan-cadre favorisant la coopération Sud-Sud.

Figure 1
**Contrôle des évaluations aux fins de la métaévaluation et de la synthèse
 du PNUAD**



D. Limitations

26. Certaines limitations majeures, qui restreignent l'utilité du présent examen, doivent être prises en compte lors de l'étude des constatations, des conclusions et, en particulier, des recommandations.

27. Premièrement, le petit nombre d'évaluations limite considérablement le champ d'application de l'examen. En outre, 15 des 36 évaluations recensées proviennent de pays d'Amérique latine ou des Caraïbes, soit une surreprésentation manifeste de certaines régions. En revanche, seulement neuf évaluations proviennent de pays africains.

28. Deuxièmement, et plus important encore, seulement 23 évaluations ont été validées aux fins de l'analyse concernant l'incidence positive du plan-cadre sur la réalisation des objectifs nationaux de développement – principal objet de la synthèse. Ce dernier chiffre, encore moins élevé, ainsi que la surreprésentation de quelques régions empêchent dans une certaine mesure de tirer des conclusions de fond.

29. Compte tenu de la répartition géographique inégale, le présent examen n'a pas permis de formuler des constatations ou des conclusions propres à chaque région.

III. Métaévaluation

A. Méthodologie et limitations

30. Un outil de contrôle de la qualité, élaboré pour établir systématiquement les distinctions de qualité entre les évaluations du PNUAD⁸, est devenu pleinement opérationnel après avoir été mis à l'essai sur 10 évaluations. L'outil comportait deux parties : un contrôle de la qualité et une vérification du contenu de l'évaluation, notamment sur la base de 42 points permettant de mesurer différents éléments relevant de 11 sections. Une échelle de notation allant de 1 à 5 (1 correspondant au score le plus faible et 5 au score le plus élevé) a été utilisée pour les points à contrôler (le cas échéant).

31. L'outil a été utilisé pour les 36 évaluations du PNUAD qui ont été recensées. Des données supplémentaires sur la qualité, y compris concernant les ressources financières et humaines et les délais d'application, ont été recueillies pour étayer l'analyse de la qualité des évaluations.

32. Très peu d'entretiens généraux et contextuels ont été réalisés avec les principaux responsables du Groupe des Nations Unies pour le développement et du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, traduisant une nouvelle fois la décision d'inscrire l'activité, dans toute la mesure possible, dans un processus pilote de recherche documentaire.

33. De même, la participation des parties prenantes aux évaluations du PNUAD semble se limiter aux gouvernements nationaux, aux organismes des Nations Unies – y compris aux organismes non résidents –, aux organisations de la société civile et, dans une moindre mesure, aux représentants des gouvernements donateurs au niveau des pays. Quelques évaluations font état de la participation de certains bénéficiaires des contributions du système des Nations Unies, de parties prenantes des milieux universitaires, de fondations, d'organisations non gouvernementales, du secteur privé et de bureaux régionaux des Nations Unies.

B. Nombre d'évaluations

34. Toutes les activités menées au titre du Plan-cadre doivent faire l'objet d'une évaluation au cours de l'avant-dernière année du cycle, évaluation qui, à son tour, contribue à l'orientation stratégique du plan-cadre suivant⁹. Entre 2010 et 2014, 33 des 88 pays de programme (soit 37,5 %) engagés dans un cycle actif ont produit au total 36 évaluations conformément aux principes directeurs définis en 2010 par le Groupe des Nations Unies pour le développement, (voir la figure 1 ci-dessus).

35. Compte tenu du faible nombre d'évaluations, les objectifs visant à déterminer la contribution du système des Nations Unies aux priorités nationales de développement et à établir les nouvelles priorités des programmes futurs n'ont pas été largement atteints.

⁸ Cet outil s'inspire largement de sources multiples, dont les normes de qualité définies en 2005 par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, les principes directeurs établis en 2010 par le Groupe des Nations Unies pour le développement et un outil éprouvé élaboré par le Bureau des services de contrôle interne. Voir les annexes complémentaires au présent rapport sur le site Web du CCI pour la liste des documents consultés et l'outil de contrôle de la qualité.

⁹ Les principes directeurs établis en 2010 par le Groupe des Nations Unies pour le développement sont disponibles à l'adresse https://undg.org/wp-content/uploads/2015/03/1-How-to-Prepare-an-UNDAF-Part-I__French.pdf.

La capacité d'utiliser les données et les informations issues des évaluations pour orienter la prise de décisions et la planification est limitée.

36. Selon les données tirées du questionnaire en ligne envoyé aux bureaux des coordonnateurs résidents des Nations Unies, les principales raisons expliquant le faible nombre d'évaluations présentées sont les suivantes :

- Le manque de ressources financières ou de financement ;
- Un nombre insuffisant de données pour examiner les résultats de la contribution du système des Nations Unies (données financières, indicateurs de contrôle ou évaluations, par exemple).

37. Plus précisément, les données tirées des évaluations du PNUAD indiquent que le budget moyen d'un processus d'évaluation était de 34 073 dollars¹⁰. Ce coût moyen concorde avec celui des autres recherches menées par le Corps commun d'inspection¹¹. Le Groupe des Nations Unies pour le développement, le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation et les parties prenantes du Groupe d'encadrement de l'évaluation estiment que ce montant est bien en deçà de ce qu'ils considèrent comme adéquat, à savoir environ 100 000 dollars, pour réaliser une évaluation de grande qualité en conformité avec les normes, règles et directives déontologiques du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation. Toutefois, aucune orientation officielle n'a jamais été établie ni fournie concernant le coût de ces évaluations. Une demande faite par le Groupe concernant la mesure dans laquelle les budgets prévoient des efforts de mobilisation des ressources et une allocation financière pour couvrir les coûts d'une évaluation a révélé qu'aucun des documents relatifs au PNUAD ne comporte d'informations sur la planification des évaluations ni sur l'allocation de fonds à cet égard.

38. Par conséquent, bien que convaincant dans une certaine mesure, l'argument budgétaire ne devrait pas être considéré comme incontournable. Il s'agit plutôt de l'un des facteurs importants susceptibles d'expliquer le faible nombre d'évaluations.

39. De même, les répondants au questionnaire en ligne ont indiqué que le manque de données, parfois imputable à la pénurie de ressources mais résultant aussi d'une mauvaise collecte de données nationales par les organismes des Nations Unies, avait entravé la réalisation des évaluations.

40. Hormis les ressources financières (jugées) insuffisantes et les lacunes en matière de données, l'absence d'orientations précises et de coordination a aussi eu une incidence sur le nombre d'évaluations du PNUAD.

41. D'autres données issues du questionnaire montrent que les partenaires gouvernementaux nationaux et les équipes de pays n'avaient pas suffisamment participé à la réalisation des évaluations. Certains pays de programme ont signalé que les partenaires nationaux avaient souvent été ennuyés par différentes équipes d'évaluation posant des questions similaires. Les réponses au questionnaire ont montré que des observations similaires avaient été faites concernant la coordination et la collaboration avec les organismes des Nations Unies, ou l'absence de celles-ci.

42. Il ressort des quelques parties prenantes du Groupe des Nations Unies pour le développement et du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation interrogées que chaque organisme des Nations Unies peut réaliser sa propre évaluation des programmes de pays

¹⁰ Le Centre de gestion en ligne des évaluations du Programme des Nations Unies pour le développement (<http://erc.undp.org/index.html>) ne disposait d'informations budgétaires que pour 22 des 36 des évaluations recensées, soit 61 %.

¹¹ Voir le document JIU/REP/201/6, Analyse de la fonction d'évaluation dans le système des Nations Unies, p. 62.

indépendamment du Plan-cadre, mais que ces évaluations ne sont pas suffisamment coordonnées pour contribuer à l'évaluation du PNUAD. Les données issues du questionnaire en ligne soulignent la nécessité de fournir des orientations directes et explicites pour appuyer la coordination et une harmonisation systématique des efforts d'évaluation. De cette manière, toutes les données d'évaluation peuvent être prises en compte lors du cycle suivant et contribuer ainsi aux évaluations du PNUAD.

C. Principales constatations formulées à l'issue du contrôle de la qualité des évaluations du PNUAD

43. Avant de se pencher sur la qualité des évaluations du PNUAD, il importe d'examiner le profil des 36 évaluations visées par la métaévaluation et présentées au cours de la période 2010-2014. On constate en particulier que la majorité d'entre elles (53 %) sont en anglais puis, en ordre décroissant, en espagnol (33 %), en français (11 %) et en portugais (3 %). Quatre évaluations ont été produites par des pays du programme « Unis dans l'action », soit l'Albanie, Cabo Verde, le Mozambique et le Rwanda.

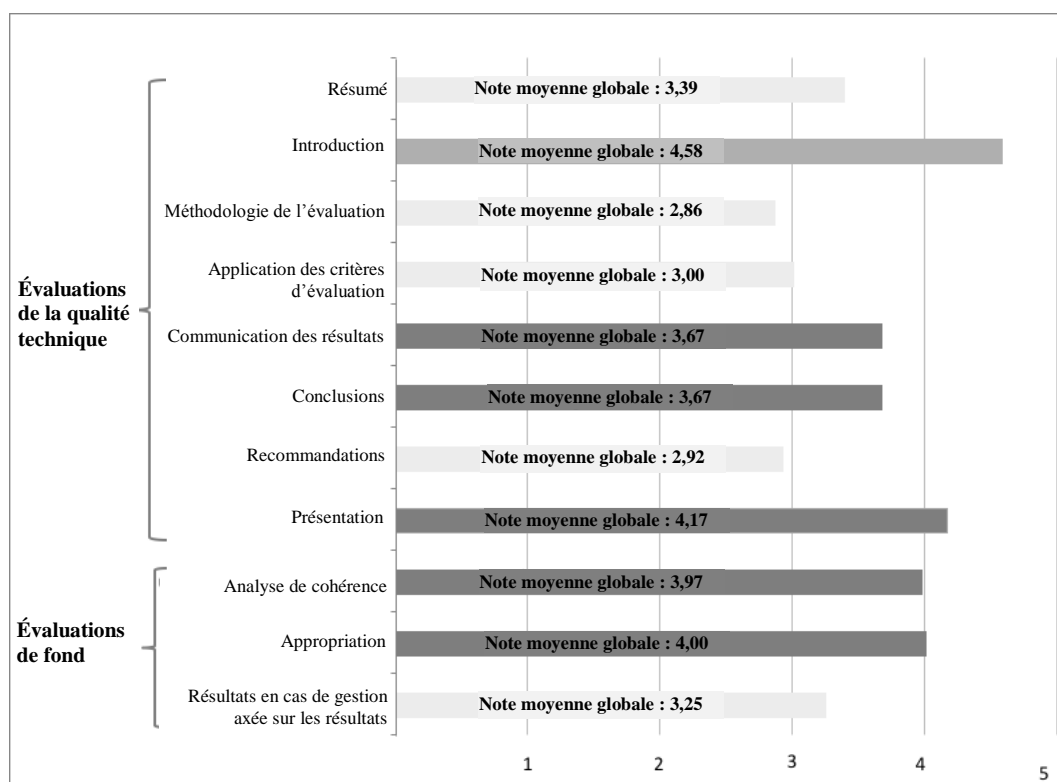
44. Les 11 éléments examinés dans le cadre du contrôle de la qualité étaient les suivants : résumé ; introduction ; méthodologie de l'évaluation ; application des critères d'évaluation ; communication des résultats ; conclusions ; recommandations ; présentation ; analyse de cohérence ; appropriation nationale ; et résultats en cas de gestion axée sur les résultats.

45. Bien que jugés généralement satisfaisants, plusieurs facteurs ont été moins bien notés, en particulier l'élément « recommandations », ce qui a fait baisser la note globale du processus d'évaluation du PNUAD.

46. Le récapitulatif des résultats obtenus grâce à l'outil de contrôle de la qualité des évaluations (fig. 2) montre une variation considérable des notes et souligne des faiblesses notables pour les points suivants :

- Résumé ;
- Méthodologie de l'évaluation ;
- Application des critères d'évaluation ;
- Recommandations ;
- Analyse du cadre de contrôle et d'évaluation, ou « résultats en cas de gestion axée sur les résultats ».

Figure 2
Récapitulatif des résultats obtenus grâce à l’outil de contrôle de la qualité des évaluations



47. Aucune tentative n’a été faite afin d’établir une note moyenne pour l’ensemble des facteurs. Il aurait en effet été trop arbitraire d’établir une moyenne pondérée simple sans moduler chaque facteur.

48. Les lacunes les plus importantes concernent la qualité relativement faible des recommandations. Pour que le processus d’évaluation du PNUAD favorise l’apprentissage et le renforcement des activités, il est essentiel que les recommandations soient pertinentes et de haute qualité. Les recommandations font partie intégrante des évaluations et devraient tendre à accroître l’efficacité, l’efficience ou la durabilité du projet ou du programme visé. S’agissant de leur contenu et de leur qualité, elles devraient exprimer un message clair, s’inscrire dans la foulée de conclusions fondées sur des données factuelles et être pragmatiques¹². Un fort pourcentage des recommandations examinées n’étaient toutefois ni précises, ni suffisamment pragmatiques. Quelque 72 % des recommandations se retrouvaient dans les catégories « acceptable », « mauvais » ou « très mauvais ». La majorité n’indiquait pas un délai d’application précis, les mesures nécessaires à leur réalisation ni les responsabilités de mise en œuvre respectives.

49. Les limitations observées quant à la méthodologie de l’évaluation et à l’application des critères d’évaluation révèlent une faiblesse méthodologique globale, ce qui affecte la valeur des évaluations du PNUAD.

50. Les lacunes constatées montrent que les méthodes utilisées pour évaluer le PNUAD ne sont pas nécessairement fiables, amenuisant ainsi la qualité et le champ d’application de

¹² Voir Groupe des Nations Unies pour l’évaluation, Quality Checklist for Evaluation Reports (2010) (sect. 7, p. 6), disponible à l’adresse www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/about_OIM/Eva_techref/UNEG_Eval_Report.pdf.

l'analyse. Dans la plupart des cas, la méthodologie utilisée repose presque exclusivement sur deux méthodes, à savoir l'analyse documentaire et les entretiens avec les parties prenantes. Les réponses aux questionnaires sont rarement invoquées pour appuyer les constatations, et seules quelques évaluations font référence aux données de contrôle et d'évaluation qui sont systématiquement recueillies par les organismes des Nations Unies ou les gouvernements nationaux. Par conséquent, les ensembles de données ne sont pas suffisamment modulés.

51. Les données utilisées dans la plupart des évaluations provenant en grande partie d'un nombre restreint de parties prenantes, elles sont peu susceptibles de dresser un tableau exact de la contribution du système des Nations Unies, en particulier dans la mesure où la participation des parties prenantes se limitait aux gouvernements, aux organismes des Nations Unies et aux organisations de la société civile. Les informations de base, les points de référence et, dans certains cas, les informations financières font aussi défaut. Compte tenu de ces importantes lacunes, la plupart des sections consacrées à la méthodologie ont reçu la note « acceptable » (13) ou encore « mauvais » ou « très mauvais » (13 au total) ; seulement 10 évaluations ont reçu les notes « bon » ou « excellent ».

52. S'agissant de la qualité et de l'application des critères d'évaluation, de nombreuses évaluations ont certes appliqué les critères relatifs à la pertinence, à l'efficacité, à l'efficience et à la durabilité aux fins de l'analyse globale du PNUAD, mais elles ont notablement occulté celui relatif à l'impact¹³. La liste sur le contrôle de la qualité des évaluations établie par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation précise que les constatations devraient directement s'appuyer sur les critères d'évaluation, et les questions abordées dans la section consacrée au champ d'application et aux objectifs devraient être fondées sur les données obtenues suivant les méthodes de collecte et d'analyse décrites dans la section consacrée à la méthodologie. Au cours de la période visée par le présent examen, 8 des 36 évaluations, soit environ un quart, n'ont pas inclus ou n'ont pas appliqué lesdits critères d'évaluation. Dans la plupart des cas, cependant, ce cadre analytique n'était pas prévu dans le mandat. Les évaluations dans lesquelles les critères d'évaluation n'ont pas été appliqués ont été publiées en 2011 et 2012, soit avant la pleine mise en œuvre des principes directeurs du Groupe des Nations Unies pour le développement définis en 2010.

53. Seules quelques évaluations ont appliqué le critère relatif à l'impact, même de manière très indirecte. En outre, seulement 2 des 36 évaluations incluaient une chaîne des résultats, ce qui permet de mieux définir les résultats attendus pour différents éléments (apports, résultats et incidences, par exemple)¹⁴. Qui plus est, presque toutes les évaluations ayant reçu la note « acceptable » ou « mauvais » comportaient des lacunes analytiques et n'étaient pas étayées par suffisamment d'éléments motivant leurs conclusions.

54. Ces déficiences méthodologiques laissent supposer que le processus d'évaluation du PNUAD présente une lacune générale, à savoir que la qualité de l'évaluation est insuffisante. Bien que le présent examen n'ait pas permis de déterminer les conséquences directes de telles déficiences, qui s'ajoutent aux lacunes observées relativement aux recommandations, les problèmes décelés remettent en question la valeur des évaluations du PNUAD telles qu'elles sont actuellement réalisées.

55. La note globale accordée aux autres facteurs évalués, bien que satisfaisante, témoigne d'une certaine faiblesse qui compromet l'efficacité globale des évaluations.

¹³ Selon les principes directeurs définis en 2010 par le Groupe des Nations Unies pour le développement, « les résultats attendus de l'évaluation [...] sont les suivants : jugement éclairé de la pertinence, de l'efficience, de l'efficacité, de l'impact et de la durabilité des résultats » (p. 19).

¹⁴ Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, règle 4.12.

56. La figure 2 montre la mesure dans laquelle d'autres facteurs évalués (la « présentation » et l'« appropriation », par exemple) ont obtenu une note moyenne correspondant à la partie supérieure de la note « acceptable » (3-4). Des déficiences ont été observées pour tous ces facteurs, qui ont obtenu une note inférieure parce qu'ils n'ont tout simplement pas été abordés dans plusieurs évaluations. Ainsi, la note accordée pour la qualité de l'élément « communication des résultats » pâtit du fait que cinq évaluations ont obtenu la note « mauvais » ou « très mauvais » à cet égard.

57. Toutefois, le fait que le présent examen n'ait donné lieu qu'à des notes globales plus ou moins satisfaisantes souligne la nécessité que le système des Nations Unies fournisse de meilleures orientations pour renforcer le processus d'évaluation du PNUAD et accentue son rôle de chef de file pour stimuler la réalisation d'évaluations.

58. L'utilisation des évaluations pour promouvoir l'apprentissage institutionnel semble généralement donner des résultats inégaux, ce qui soulève des questions quant à leur valeur.

59. Les résultats concernant l'utilisation des évaluations du PNUAD ont été établis à partir du questionnaire en ligne, de quelques entretiens et de la réponse des gestionnaires. Les principes directeurs définis en 2010 par le Groupe des Nations Unies pour le développement appellent une réponse de gestion écrite et convenue de la part de l'équipe de pays et du gouvernement du pays de programme après la réalisation d'une évaluation. La moitié des évaluations ont certes donné lieu à une réponse de gestion, mais dans le cas des autres, soit aucune n'a été présentée, soit aucune information n'est disponible à ce sujet. Il est possible que d'autres réponses existent sans être disponibles par voie électronique. Néanmoins, cette lacune montre que les équipes de pays des Nations Unies semblent avoir de la difficulté à conceptualiser le processus du PNUAD et à l'estimer à sa juste valeur. Cette constatation laisse entrevoir une large tendance à considérer que l'évaluation doit être effectuée pour respecter les normes, dans le cadre d'un processus établi, alors qu'elle devrait plutôt être remise dans le contexte de l'apprentissage organisationnel, pour stimuler le renouveau et la réorientation.

IV. Synthèse

A. Méthodologie et but

60. La synthèse a été établie à partir des 36 évaluations de PNUAD dont la qualité a été vérifiée à l'aide de l'outil de contrôle de qualité. Vingt-trois des 36 évaluations, soit 64 %, satisfont aux critères établis, c'est-à-dire que les évaluations ont été jugées « acceptables », « bonnes » ou « excellentes » et ont été « validées ».

61. L'outil de contrôle de qualité a ensuite été utilisé pour obtenir un aperçu général des domaines d'activité identifiés en matière de réduction de la pauvreté et des cinq principes d'élaboration de programmes, à partir des principales constatations, conclusions et recommandations des 23 évaluations validées. La qualité a été évaluée sur une échelle de notation allant de 1 à 3 : 1 = résultats globalement négatifs ; 2 = résultats inégaux ; et 3 = résultats globalement positifs. Les cinq principes d'élaboration de programmes ont été utilisés comme point de départ ainsi que pour toutes les étapes de la formulation du PNUAD, notamment la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation. Selon le Groupe des Nations Unies pour le développement, ces thèmes transversaux doivent être considérés dans toutes les évaluations¹⁵.

62. Le but de la synthèse était de passer en revue l'expérience des équipes de pays s'agissant de la contribution du système des Nations Unies à la réalisation des objectifs nationaux, et notamment :

- De comprendre dans quelle mesure le système des Nations Unies aide concrètement les pays de programme à éradiquer la pauvreté (efficacité) ;
- De tirer des enseignements sur la conformité du PNUAD avec les priorités et les besoins nationaux (pertinence), l'appropriation nationale (durabilité) et les modalités d'amélioration de la cohérence et de la coordination des organismes des Nations Unies au niveau des pays (efficacité), y compris les éventuelles difficultés ou opportunités ;
- D'évaluer la participation des organismes non-résidents ;
- De considérer les partenariats avec des parties prenantes extérieures au système des Nations Unies.

63. La synthèse constitue un bilan des rapports d'évaluation jugés d'assez bonne qualité pour donner lieu à une analyse plus détaillée. Il ne s'agit donc pas d'une évaluation de la qualité des PNUAD eux-mêmes.

B. Constatations

64. Les constatations présentées ci-dessous s'articulent autour des différentes rubriques de la synthèse (voir plus haut, tableau 2), à savoir l'éradication de la pauvreté, l'intégration des principes d'élaboration de programmes et les résultats du système des Nations Unies.

¹⁵ Voir les adresses https://undg.org/wp-content/uploads/2015/03/1-How-to-Prepare-an-UNDAF-_Part-I_French.pdf et https://undg.org/wp-content/uploads/2015/03/2.-UNDAF-Technical-Guidance-for-UNCTs_French.pdf.

Éradication de la pauvreté, conformité et direction

65. Seules 2 des 23 évaluations validées établissent un lien concret entre les activités menées au titre du PNUAD et leur impact, d'une part, et les stratégies et objectifs nationaux de réduction de la pauvreté, d'autre part, ce qui indique le rôle limité que joue le processus d'évaluation dans le renforcement du mécanisme du PNUAD.

66. Cette constatation montre les limites du processus d'évaluation du PNUAD quant à sa portée mais également quant à sa capacité à répondre à des questions aussi fondamentales que la manière dont le mécanisme du PNUAD contribue aux objectifs nationaux en matière de réduction de la pauvreté.

67. Les modalités d'examen utilisées pour établir la synthèse visaient à analyser les évaluations et non le plan-cadre lui-même. La constatation ci-dessus doit donc être interprétée au regard de la contribution des évaluations à cet égard.

68. Le problème en question s'explique dans certains cas par un manque de données. Certaines des évaluations font état d'une insuffisance de données ou d'informations ventilées concernant les bénéficiaires directs des activités opérationnelles du système des Nations Unies pour les groupes vulnérables et marginalisés. D'autres difficultés tiennent au fait que les évaluations se fondent principalement sur des méthodes de recherche documentaire, ce qui ne permet pas d'aboutir à des conclusions plus nuancées quant à la contribution du système des Nations Unies à la réalisation des objectifs nationaux en matière de réduction de la pauvreté.

69. Si les évaluations n'établissent pas clairement de liens entre les objectifs nationaux en matière d'éradication de la pauvreté et le PNUAD, la quasi-totalité d'entre elles montrent dans quelle mesure les thèmes relatifs à l'éradication de la pauvreté et les éléments analogues sont mis en valeur dans le PNUAD, ce qui constitue une indication du degré de sensibilité du plan-cadre à cette thématique.

70. Les thèmes relatifs à l'éradication de la pauvreté ont été recensés moyennant une analyse du contenu des 23 évaluations considérées. Le tableau 3 ci-dessous indique la fréquence des thèmes les plus couramment cités dans chaque PNUAD. Toutes les évaluations sauf une examinent dans quelle mesure les groupes vulnérables sont ciblés par le PNUAD. Les processus démocratiques et la gouvernance sont l'un des autres thèmes souvent cités, de même que l'accès à l'éducation et aux services de santé. En revanche, seules quatre évaluations mentionnent la réduction des risques de catastrophe au nombre des thèmes importants.

Tableau 3

Fréquence des thèmes relatifs à la réduction de la pauvreté dans les évaluations

<i>Thème</i>	<i>Nombre d'évaluations dans lesquelles le thème est cité</i>	<i>Pourcentage par rapport au nombre total d'évaluations</i>
Inclusion des groupes vulnérables	22	95,7
Processus démocratiques et gouvernance	20	87
Accès à l'éducation	20	87
Accès aux services de santé	17	73,9
Sécurité alimentaire et nutrition	17	73,9
Emploi productif et travail décent	17	73,9
Durabilité environnementale	14	60,9

<i>Thème</i>	<i>Nombre d'évaluations dans lesquelles le thème est cité</i>	<i>Pourcentage par rapport au nombre total d'évaluations</i>
Protection sociale	14	60,9
VIH/Sida	10	43,5

71. La fréquence selon laquelle ces thèmes importants pour la réduction de la pauvreté sont mentionnés dans les évaluations est révélatrice. Le fait que les évaluations se réfèrent à de nombreux thèmes tend à montrer l'utilité du mécanisme même du PNUAD en tant que dispositif mettant en exergue une diversité de facteurs de réduction de la pauvreté. La fréquence des mentions montre aussi à quel point les responsables de l'élaboration du PNUAD dans les différents pays sont conscients des liens réciproques existant entre les différents thèmes relatifs à la réduction de la pauvreté.

72. Si les 23 évaluations validées montrent l'existence de liens entre le PNUAD et la stratégie nationale de développement, le degré de synergie qui permettrait une programmation plus coordonnée n'apparaît pas.

73. Des liens sont clairement établis entre le PNUAD et la stratégie nationale de développement dans les 23 évaluations validées. En revanche, si l'on lit attentivement le texte des évaluations, on constate que le PNUAD ne semble pas bien aligné sur les cycles de planification nationale. Pour montrer le lien entre PNUAD et stratégie nationale de développement, l'une des évaluations donne ainsi l'exemple suivant :

Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement est incontestablement un cadre pertinent tant pour le système des Nations Unies que pour le gouvernement. Il permet au gouvernement de comprendre et d'organiser les activités que le système des Nations Unies met en place dans le [pays de programme] et d'orienter ce système vers les thèmes ou les objectifs pour lesquels un surcroît d'assistance est nécessaire. Pour le système des Nations Unies, [le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement] constitue un cadre qui lui permet de cibler ses interventions de façon à ce qu'elles répondent aux besoins définis par le gouvernement, en l'occurrence aux objectifs du plan national de développement. Les activités menées au titre du plan-cadre correspondent de fait au programme de développement du pays et ont débouché sur une coopération concertée entre le gouvernement et les organismes des Nations Unies en ce qui concerne les thèmes, les politiques, les indicateurs et les modalités d'assistance.

74. Le taux de participation inégal des parties prenantes nationales semble indiquer un certain manque de concertation au sujet du processus du PNUAD, ce qui pose des problèmes d'appropriation et de durabilité.

75. Seules 9 évaluations sur 23 font état d'une participation positive du gouvernement et des organisations de la société civile. Pour la majorité (14), les résultats sont inégaux ou négatifs.

76. Par exemple, dans cinq cas, les partenaires nationaux ont été informés des orientations du système des Nations Unies mais n'ont pas été consultés. Dans trois cas, le niveau de participation n'était même pas mentionné. Ces résultats négatifs montrent que le système des Nations Unies ne fait pas suffisamment d'efforts pour encourager l'appropriation nationale, ce qui réduit les chances de durabilité.

77. Quelques évaluations font état d'une forte participation du gouvernement et des organisations de la société civile. L'une des évaluations note, par exemple, que « le processus suivi pour établir le plan-cadre pour la période 2010-2015 a été inclusif et

participatif et a prévu les mesures nécessaires énoncées dans la mise à jour sur la procédure d'élaboration définie par le bureau du coordonnateur résident à l'évaluateur ».

78. D'autres évaluations, en revanche, font état d'un degré plus limité de participation nationale lors de la mise en œuvre du PNUAD ainsi qu'à l'échelon des régions et des districts. Les deux exemples suivants, tirés des évaluations, témoignent de ce degré de participation et d'inclusion :

La participation des pouvoirs publics s'est faite uniquement au niveau central. Sur le terrain, on a constaté que les autorités des provinces et des districts ne disposaient guère, voire pas du tout, d'informations sur le PNUAD et n'avaient pas été consultées ni priées par les autorités centrales d'y contribuer. Elles ont toutefois été consultées pour l'élaboration d'initiatives et de programmes conjoints mais le degré de consultation différait selon les initiatives. Cela tient au fait que, apparemment, les organismes ont des styles de consultation différents, certains « s'asseyant avec leurs partenaires devant une feuille blanche pour échanger des idées » tandis que d'autres « effectuent des travaux préparatoires et arrivent à la réunion avec des idées assez précises que les partenaires sont invités à examiner et à commenter ».

Le PNUAD était très pertinent au regard des priorités nationales puisqu'il a été élaboré immédiatement après le plan de développement et était conforme aux priorités établies. Mais, d'après certaines personnes, ce document n'a été utilisé qu'au niveau fédéral. S'il avait été utilisé au niveau des États, il aurait été plus utile.

79. Les résultats négatifs constatés tiennent aussi, en particulier, au degré d'engagement du personnel des Nations Unies. Certains évaluations ont noté, par exemple, que le PNUAD était une initiative du système des Nations Unies et non pas une initiative nationale :

Au niveau central, le gouvernement a participé à l'examen des projets successifs, donné son accord et souscrit à la version finale. Mais plusieurs hauts fonctionnaires interrogés ont dit qu'ils considéraient que le mécanisme du PNUAD et, dans une moindre mesure, le PNUAD lui-même, étaient en grande partie pilotés par les Nations Unies (« le PNUAD est essentiellement un outil de gestion pour le système des Nations Unies, et il est naturel que celui-ci en ait pris la direction, mais il s'en est suivi que le gouvernement n'a eu parfois ni le temps, ni l'occasion de contribuer activement à ce processus »).

80. De même, très peu d'éléments indiquent que le PNUAD accorde une place particulière à la coopération Sud-Sud. Cela risque d'être de plus en plus problématique dès lors que le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les objectifs de développement durable mettent l'accent sur l'atout que représentent des mécanismes de coopération et de partenariat jusque-là non traditionnels.

81. Ces résultats inégaux en matière de participation font valoir la nécessité de renforcer la détermination du système des Nations Unies à promouvoir l'appropriation nationale. Vu l'importance que le Programme 2030 accorde aux solutions adaptées au contexte national, le degré de participation inégal au mécanisme du PNUAD révélé par les évaluations indique qu'il est assez urgent d'améliorer les orientations fournies aux coordonnateurs résidents concernant non seulement le contenu des activités du plan-cadre mais aussi les modalités de son élaboration.

Intégration des cinq principes d'élaboration de programmes du Groupe des Nations Unies pour le développement

82. La majeure partie des évaluations validées rendent compte des cinq principes d'élaboration de programmes, à savoir l'approche fondée sur les droits de l'homme,

l'égalité des sexes, la durabilité environnementale, la gestion axée sur les résultats et le développement des capacités¹⁶.

83. La majorité des évaluations notent que les deux principes que sont l'approche fondée sur les droits de l'homme et l'égalité des sexes ont été bien intégrés dans le PNUAD.

84. Dix-sept évaluations décrivent la manière dont chacun de ces deux principes a été intégré dans le PNUAD au plan conceptuel et concrétisé dans des programmes, et identifient les structures institutionnelles – groupes thématiques opérationnels et programmes communs, notamment – susceptibles d'être mises en place pour une meilleure intégration.

85. Le degré d'intégration des deux principes susmentionnés dans la conception du PNUAD et l'application des programmes varie en intensité. Dans six des évaluations, très peu d'éléments indiquent que le mode d'intégration de ces principes a fait l'objet d'une analyse globale. Les citations suivantes, extraites de deux évaluations différentes, précisent ce point :

Le PNUAD ne constitue pas une structure bien définie permettant d'appuyer/éclairer de façon opérationnelle et efficace les principes d'élaboration de programmes des Nations Unies. Ceux-ci ne sont pas formellement évoqués/cités dans le PNUAD. Ils sont totalement absents de la liste des cinq principes d'action [...]. Du fait de cette lacune, le PNUAD ne leur accorde pas la place qu'il leur revient en tant que thèmes transversaux.

L'équipe d'évaluation fait observer que peu d'éléments d'intégration ont été constatés. Un groupe thématique a bien été établi sur l'égalité des sexes, mais il ne semble pas avoir été très efficace. L'équipe d'évaluation n'a reçu aucune information de la part de ce groupe, et les rapports d'examen annuels n'analysaient pas la manière dont les cinq principes étaient réellement pris en compte.

86. Les évaluations révèlent aussi un manque de clarté quant aux méthodes analytiques suivies pour intégrer l'approche fondée sur les droits de l'homme et l'égalité des sexes dans la conception et l'application du PNUAD. Certaines évaluations indiquent ainsi que des méthodes de ce type ont été suivies mais ne décrivent pas précisément les mesures adoptées pour intégrer ces deux principes dans le PNUAD.

87. Ces lacunes manifestes semblent indiquer que l'intégration des deux principes en question pose quelques problèmes. Dans l'ensemble, cependant, le fait qu'il y ait davantage d'évaluations faisant état des efforts considérables déployés dans ces deux domaines témoigne des progrès notables accomplis par les équipes de pays pour intégrer les principes d'élaboration de programmes et, en particulier, adopter ceux de l'approche fondée sur les droits de l'homme et de l'égalité des sexes. Ceci s'ajoute à l'action que mène actuellement le système des Nations Unies pour faire mieux prendre conscience des avantages que présente l'intégration de considérations relatives à l'approche fondée sur les droits de l'homme et à l'égalité des sexes. On peut donc espérer que les grands principes d'élaboration de programmes figureront en bonne place dans les futurs PNUAD reflétant les engagements pris au titre du Programme 2030.

88. Les évaluations montrent d'autre part que deux autres principes d'élaboration de programmes – la durabilité environnementale et le développement des capacités – sont rarement pris en compte et ne sont donc pas autant intégrés que l'égalité des sexes ou

¹⁶ Voir Groupe des Nations Unies pour le développement, « Note d'orientation : Application des principes d'élaboration de programmes au PNUAD » (janvier 2010), à l'adresse <https://undg.org/wp-content/uploads/2014/12/GuidanceNote-Application-Programming-Principles-UNDAF-FR-2010.pdf>.

l'approche fondée sur les droits de l'homme, d'où les lacunes que recèlent les PNUAD dans ces domaines reconnus comme des priorités globales.

89. D'après l'analyse, c'est la durabilité environnementale qui est la plus négligée : seules 6 des 23 évaluations validées présentent un bilan détaillé à ce sujet. De même, 7 évaluations seulement font état des efforts de renforcement des capacités du système des Nations Unies, d'autres abordant ce principe dans des sections portant sur la pertinence du PNUAD et l'avantage comparatif du système des Nations Unies. En outre, peu d'éléments indiquent des liens entre les efforts de renforcement des capacités nationales et les processus de développement durable ou une appropriation nationale plus poussée¹⁷.

90. Les conséquences d'une telle lacune, dont témoigne la rareté des références se rapportant à ce domaine dans les évaluations validées, sont probablement plus importantes aujourd'hui qu'elles ne l'étaient lorsque les PNUAD ont été élaborés et les évaluations réalisées. Vu la place centrale qu'occupent les considérations relatives à l'environnement et à la durabilité dans les objectifs de développement durable, il est d'autant plus impérieux que les dispositifs de planification du système des Nations Unies se penchent systématiquement sur l'étendue et la portée de ces considérations. L'accent placé sur le renforcement des capacités dans les objectifs de développement durable et le Programme 2030 fait davantage ressortir l'existence de cette lacune dans le mécanisme du PNUAD, et il convient d'y prêter attention.

91. L'intégration de la gestion axée sur les résultats dans le mécanisme du PNUAD apparaît, au mieux, incohérente, et l'hétérogénéité des méthodes d'apprentissage organisationnel et de rétroaction qui en résulte risque d'affaiblir considérablement le processus.

92. La métaévaluation révèle l'inégale qualité de l'analyse menée aux fins des évaluations en ce qui concerne notamment les cadres de suivi et d'évaluation et le fonctionnement global des dispositifs de gestion axée sur les résultats en général. On ne trouve en somme guère d'éléments, voire aucun, dénotant une appréciation positive de la qualité de ces deux aspects du PNUAD. Les constatations les plus courantes sont les suivantes :

- Multiplicité des indicateurs ;
- Résultats escomptés irréalistes et mal définis ;
- Respect limité du calendrier des activités de suivi et d'évaluation ;
- Absence problématique de mécanismes faisant apparaître le lien entre les objectifs du PNUAD et les activités menées par le système des Nations Unies pour contribuer à leur réalisation ;
- Définition insuffisante des hypothèses de départ, des risques et des opportunités.

93. Près de la moitié des évaluations recommandent de renforcer les groupes de suivi et d'évaluation, certaines préconisant l'adoption d'une véritable stratégie pour institutionnaliser la collecte et l'examen des données issues du suivi et de l'évaluation. Ces recommandations sont toutefois éparses et discordantes.

¹⁷ Dans une évaluation parallèle, intitulée « Évaluation de la contribution du système des Nations Unies pour le développement au renforcement des capacités nationales en matière d'analyse statistique et de collecte de données à l'appui de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et des autres objectifs de développement arrêtés au niveau international » (JIU/REP/2016/5), les références au développement des capacités statistiques nationales dans les évaluations du PNUAD sont un peu plus nombreuses. Cependant, l'évaluation en question et la présente métaévaluation font appel à des méthodes différentes et ne portent pas sur les mêmes évaluations.

94. Les causes de la lacune en question tiennent sans doute à des points déjà abordés dans la métaévaluation et notamment au fait que le processus d'évaluation du PNUAD dans son ensemble est doté d'un budget insuffisant. Dans ces conditions, il est plus que probable que le mécanisme du PNUAD n'a pas accordé une attention prioritaire suffisante aux activités de suivi et d'évaluation, qui exigent du personnel et du temps. De plus, comme on le verra plus loin, le manque de concertation entre les équipes de pays compromet aussi la coordination de la collecte des données.

95. Indépendamment de ces causes, la faiblesse manifeste du mécanisme du PNUAD en matière d'apprentissage organisationnel risque de limiter l'efficacité globale du mécanisme. Faute d'un cycle de rétroaction et d'apprentissage organisationnel, qui devrait désormais aller de soi pour toute élaboration de programmes, les organisations ne disposent pas des moyens internes qui leur permettent d'évaluer leur performance non seulement d'une manière cyclique mais aussi de façon régulière et d'effectuer ainsi les corrections à mi-parcours qu'impose l'évolution des circonstances ou des besoins.

Résultats du système des Nations Unies

96. La dernière série de constatations de la synthèse découle de l'examen des cadres d'évaluation (voir le tableau 2 plus haut) d'un certain nombre de processus internes appliqués par le système des Nations Unies au niveau des pays pour accroître la pertinence des activités entreprises au titre du PNUAD et améliorer leur application.

97. Les résultats inégaux qui ressortent des évaluations du PNUAD en ce qui concerne la cohérence et la coordination du système des Nations Unies compromettent l'efficacité globale de sa programmation au niveau des pays.

98. L'objectif premier du PNUAD est de réduire les doubles emplois et la fragmentation des activités et, au bout du compte, d'intensifier la collaboration et la cohérence du système au niveau des pays. Or, dans ce domaine, la majorité des évaluations validées (13 sur 23) font état de résultats inégaux, les autres affichant, à part égale, des résultats soit globalement positifs, soit globalement négatifs. Certes, le PNUAD se fonde sur les évaluations réalisées, est jugé flexible et contribue apparemment au système des Nations Unies, mais neuf d'entre elles font expressément état de difficultés lorsque les organismes restent exclusivement attachés à leur mandat et à un système de prise de décisions cloisonné. Quantité d'éléments tirés des évaluations montrent en outre un manque d'efficacité au niveau de la programmation conjointe et des mesures interorganisations destinées à assurer le suivi et la mise en œuvre des activités relevant de différents domaines d'action du PNUAD. Les principaux problèmes relevés sont les suivants :

- Manque de communication entre les organisations ;
- Manque de ressources à l'appui du fonctionnement interorganisations ;
- Gestion des changements insuffisante ;
- Capacité limitée des bureaux des coordonnateurs résidents.

99. Les pays du programme « Unis dans l'action » semblent se heurter à des problèmes de coordination du même type que ceux rencontrés par les autres équipes de pays.

100. Les évaluations du PNUAD de quatre pays participant à l'initiative « Unis dans l'action » (Albanie, Cabo Verde, Mozambique et Rwanda) ont été validées. C'était une occasion, quoique limitée, d'apprécier l'impact de cette initiative sur les objectifs de cohérence du système des Nations Unies. Les évaluations publiées en 2010 et 2011 sur ces pays font état, pour l'institution de réformes, de difficultés systémiques de même nature que celles qu'ont connues les autres pays de programme.

101. Les difficultés portaient notamment sur les points suivants :
- Nécessité, lors du premier cycle des programmes « Unis dans l'action », de réajuster les activités et programmes conjoints existants ;
 - Multiplicité d'activités à petite échelle dans les portefeuilles de programmes ;
 - Abondance de la main d'œuvre exigée par les efforts de planification conjointe ;
 - Maintien de liens hiérarchiques verticaux traditionnels en matière de responsabilité au sein des organismes des Nations Unies ;
 - Malgré des économies avérées, difficulté persistante d'opérer des changements faute de règles et de réglementations harmonisées.
102. Il se peut toutefois que certaines de ces difficultés se soient aujourd'hui résorbées étant donné la rapide évolution du processus « Unis dans l'action ».
103. Si la plupart des évaluations font état des relations entretenues avec les donateurs, les gouvernements et les organisations de la société civile, elles ne disent rien de l'effet de catalyseur et de levier du PNUAD.
104. La majorité des évaluations évoquent les relations avec trois différents types d'entités extérieures : a) les organismes donateurs ; b) les gouvernements ; et c) les organisations de la société civile. Mais aucune des évaluations validées n'explique dans quelle mesure le mécanisme du PNUAD constitue un bon moyen de susciter de nouveaux partenariats avec d'autres acteurs de développement dans un pays donné. Onze des rapports n'abordent même pas la question de savoir si le système des Nations Unies collabore (ou non) avec des acteurs extérieurs au système. Une seule évaluation fait état d'un exercice de programmation pour lequel le système des Nations Unies a favorisé un partenariat public-privé.

V. Conclusions

105. Le présent examen a permis d'identifier, à la faveur d'une série de constatations, les lacunes dont souffre le processus d'évaluation du PNUAD, puis de dégager de la synthèse un certain nombre de pistes.

106. Avec le Programme de développement durable à l'horizon 2030, le rôle central du PNUAD en tant que principal outil à la disposition du système des Nations Unies pour aider les gouvernements au niveau des pays à réaliser les objectifs de développement durable compte tenu du contexte national acquiert un relief particulier. Or, apparemment, le système des Nations Unies n'a pas assez reconnu ni encouragé la participation à part entière des gouvernements à l'élaboration et à l'application du PNUAD et à l'examen du mécanisme. Les organismes des Nations Unies n'ont, semble-t-il, pas non plus suffisamment encouragé les gouvernements des pays de programme à participer plus activement à un processus comme le PNUAD qui peut leur permettre de renforcer leur capacité à réaliser leurs propres objectifs nationaux de développement. Les constatations 7, 10 et 14 tendent à étayer ces deux observations en détaillant les lacunes marquant la participation des États membres, d'où cette première conclusion.

Conclusion 1

107. Le système des Nations Unies ne semble pas avoir investi suffisamment pour promouvoir le rôle des États membres dans le mécanisme du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

108. Deux recommandations, essentiellement stratégiques, découlent de cette conclusion. Il importe tout d'abord que le système des Nations Unies redouble d'efforts pour associer les gouvernements des États membres, en particulier ceux des pays de programme, au mécanisme du PNUAD, non pas a posteriori comme bénéficiaires de son aide mais comme participants actifs à l'élaboration du plan-cadre et à toutes les étapes de l'application et du suivi (recommandation 1). Il importe ensuite de faire valoir auprès des pays de programme l'importance centrale du mécanisme en tant que moyen dont dispose le système des Nations Unies pour les aider dans leurs activités nationales (recommandation 2).

109. S'agissant de la métaévaluation et de la synthèse, les conclusions ci-après montrent dans quelle mesure le processus d'évaluation du PNUAD, dans sa configuration actuelle, n'a pas toujours répondu à ce qu'on pourrait attendre d'un mécanisme d'examen et de rétroaction pleinement intégré au cycle du PNUAD.

110. Les équipes de pays n'ont manifestement pas voulu, ou pas pu, se conformer aux orientations du Groupe des Nations Unies pour le développement. Ce faible degré de conformité tient à plusieurs facteurs et ne peut être imputé au seul manque de ressources. Globalement, des facteurs plus subtils entrent en jeu, au sein des équipes de pays et du fait de la nature de l'architecture générale de la fonction d'évaluation du système des Nations Unies. L'enquête réalisée électroniquement auprès des bureaux des coordonnateurs résidents ainsi que plusieurs entretiens ont par exemple montré qu'il existait des chevauchements et des doubles emplois entre les différents organismes des Nations Unies au sujet de priorités et rapports d'évaluation concurrents, ce dont ont pâti les évaluations du PNUAD.

Conclusion 2

111. Les équipes de pays des Nations Unies et les bureaux des coordonnateurs résidents ne semblent pas être suffisamment convaincus du fait que le processus d'évaluation est un élément nécessaire essentiel du mécanisme du Plan-cadre des

Nations Unies pour l'aide au développement, eu égard notamment à l'accent inédit mis par le Programme de développement durable à l'horizon 2030 sur une planification du développement tenant compte du contexte national.

112. Cette conclusion débouche sur plusieurs recommandations destinées à renforcer le mécanisme du PNUAD s'agissant de la manière dont il est géré par les coordonnateurs résidents et par les équipes de pays des Nations Unies. La recommandation 3 a pour objet de souligner la place centrale du mécanisme du PNUAD dans l'examen approfondi de la manière dont les organismes des Nations Unies aideront les gouvernements au niveau des pays à mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Elle insiste sur le rôle central du plan-cadre et confère une responsabilité particulière aux coordonnateurs résidents pour une pleine intégration du processus d'évaluation du PNUAD. Cette recommandation suppose implicitement qu'il soit régulièrement rendu compte aux instances hiérarchiques supérieures de l'état du processus d'évaluation dans chaque équipe de pays.

113. La recommandation suivante (recommandation 4) est destinée à régler un problème structurel concernant la relation entre l'évaluation du PNUAD et les autres évaluations effectuées au niveau national. Elle réaffirme le rôle central de l'évaluation du PNUAD, qui peut constituer pour l'équipe de pays non pas une mesure à part relativement isolée, mais un outil majeur. Elle souligne la nécessité de mieux coordonner les évaluations et activités analogues au niveau des pays de façon à tirer tout le parti possible des synergies, à réduire les chevauchements et les doubles emplois et, éventuellement, à favoriser des économies.

114. Plusieurs problèmes de taille se posent d'autre part quant à la pertinence et à l'applicabilité du processus d'évaluation du PNUAD.

115. Premièrement, le taux de conformité avec les principes directeurs établis est d'environ 37 %, ce qui est très loin d'être acceptable et met en question l'engagement général des équipes de pays des Nations Unies à l'égard du processus. Deuxièmement, à cause d'un manque de rigueur méthodologique, de l'implication insuffisante des parties prenantes et du flou des recommandations, la qualité des évaluations du PNUAD ne correspond même pas aux normes ou règles minimales d'une véritable évaluation. Vu l'ampleur des insuffisances constatées, par exemple l'incapacité à intégrer les principes d'élaboration de programmes, à suivre des méthodes d'évaluation satisfaisantes et à adopter des conclusions substantielles et des recommandations pragmatiques et assorties de délais, une profonde révision des principes directeurs régissant l'évaluation du PNUAD s'impose (constatations 7 à 10, 12, 13 et 16).

Conclusion 3

116. Le processus d'évaluation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement n'est pas adapté, dans sa configuration actuelle, pour répondre aux nouveaux défis que pose l'application du Programme de développement durable à l'horizon 2030, les principes directeurs définis en 2010 par le Groupe des Nations Unies pour le développement et les documents ultérieurs s'avérant inadéquats et insuffisants pour permettre à l'évaluation du PNUAD de satisfaire au degré de conformité requis, d'où des carences d'ordre qualitatif qui empêchent de promouvoir efficacement un apprentissage organisationnel à plus long terme.

117. Compte tenu du caractère stratégique de la métaévaluation et de la synthèse, il serait malavisé de formuler des recommandations trop longues et trop contraignantes. On se bornera à indiquer quelques pistes pour une révision des principes directeurs du Groupe des Nations Unies pour le développement (recommandation 5).

118. Une nouvelle approche devrait préciser que les normes et règles du Groupe de Nations Unies pour l'évaluation doivent s'appliquer tout au long du processus, ce qui

permettrait de remédier à un problème méthodologique majeur (constatation 4). Il ne serait alors pas nécessaire de formuler d'autres recommandations techniques demandant une application complète des normes et règles du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation.

119. L'un des principaux problèmes constatés lors du présent examen est le nombre relativement élevé de recommandations. Il importe donc que toute nouvelle version des principes directeurs souligne la nécessité d'adopter des recommandations relativement moins nombreuses et de meilleure qualité en veillant à ce qu'elles soient pragmatiques et assorties de délais, avec l'établissement de structures de responsabilité claires.

120. Des problèmes ont aussi été identifiés quant à la manière dont les évaluations abordent la question de l'intégration des principes d'élaboration de programmes (constatations 11 et 12). Enfin, le dispositif actuel des évaluations indépendantes à l'échelle du système a tendance à se fonder sur des sources très limitées, principalement des recherches documentaires auxquelles s'ajoutent quelques entretiens avec des parties prenantes (constatations 9, 14 et 16). Compte tenu de la recommandation formulée plus haut qui confère des responsabilités directes aux coordonnateurs résidents en matière de planification et de gestion du mécanisme du PNUAD, il paraît judicieux de suggérer que d'autres sources de données soient consultées de façon à élargir la portée du processus et à en accroître ainsi, finalement, la pertinence.

121. La recommandation en question vise donc à renforcer le processus d'évaluation du PNUAD. Une révision des principes directeurs existants et d'autres types de directives adoptées par la suite permettra de remédier aux lacunes constatées et d'adresser aux équipes de pays des indications plus précises quant à la nature du processus.

122. Ces trois conclusions sont révélatrices des limites dont pâtit le mécanisme du PNUAD, en particulier le processus d'évaluation. Prises ensemble, elles montrent que le processus d'évaluation du PNUAD n'a pas été à la hauteur des attentes suscitées par les principes directeurs établis en 2010 par le Groupe des Nations Unies pour le développement. Compte tenu des défis et des opportunités que la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et des objectifs de développement durable connexes va présenter, le rôle du PNUAD en tant qu'instrument de planification du système des Nations Unies tenant compte du contexte national devrait toutefois gagner en importance. Les recommandations énoncées ci-dessous visent, d'un point de vue stratégique, à remédier aux lacunes constatées de façon à renforcer les futures évaluations du PNUAD sur le plan méthodologique, à en améliorer la pertinence et à accroître leur rôle en tant qu'outil fondamental du système des Nations Unies à l'appui de la réalisation, par les différents pays, des objectifs de développement durable.

VI. Recommandations

Recommandation 1

123. Le Secrétaire général devrait, le cas échéant en consultation avec le Conseil des chefs de secrétariat 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 PNUAD 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 mécanisme du PNUAD.

Recommandation 2

124. 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.

Recommandation 3

125. 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 PNUAD 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.

Recommandation 4

126. 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.

Recommandation 5

127. 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 PNUAD, 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.

VII. Observations finales

128. Si le présent examen donne une image peu encourageante de l'utilité actuelle du processus d'évaluation du PNUAD et, par conséquent, de certains aspects du mécanisme même du PNUAD, quelques éléments incitent à un optimisme prudent quant au processus dans son ensemble. Il semble que l'on soit, d'une façon générale, disposé à reconnaître que les résultats passés des évaluations du PNUAD ont été insuffisants et que des mesures correctives s'imposent.

129. Les recommandations formulées ici sont destinées non pas tant à remédier à tel ou tel problème ou insuffisance qu'à aborder les implications stratégiques du renforcement du processus d'évaluation du PNUAD en tant qu'élément crucial du cadre global de planification du système des Nations Unies. L'accent prioritaire placé par le Programme de développement durable à l'horizon 2030 sur des solutions tenant compte du contexte national donne logiquement un surcroît d'importance au mécanisme du PNUAD.

130. Le renforcement du processus d'évaluation du PNUAD impliquera un engagement de la part des principaux décideurs, que ce soit au sein du système des Nations Unies ou dans les États Membres. Un partenariat actif devra donc être établi pour améliorer la qualité et la pertinence de ce processus et lui permettre ainsi de jouer le rôle qui lui incombe dans la promotion de la coopération, de l'apprentissage organisationnel et d'une rétroaction positive. Le présent examen constitue un premier jalon sur la voie de ce renouveau et de cette réorientation.

Annexe I

Liste des évaluations du PNUAD des pays concernés

<i>Intitulé du rapport</i>	<i>Date</i>	<i>Pays</i>
1. Country-Led Evaluation Delivering as One Albania	Juillet 2010	Albanie
2. UNDAF Armenia 2010-2015 Evaluation	Août 2014	Arménie
3. Final Evaluation of the United Nations Development Assistance Framework (2011-2015)	Juillet 2014	Azerbaïdjan
4. United Nations Development Assistance Framework in Bangladesh (2006-2011)	Novembre 2010	Bangladesh
5. Evaluation finale du programme pays 2009-2013	Septembre 2014	Bénin
6. Evaluation of United Nations Development Assistance Framework (2010-2014)	Juin 2013	Bosnie-Herzégovine
7. UNDAF End of Periodo Evaluation	Août 2011	Brazil
8. Country-Led Evaluation of Delivering as One in Cabo Verde: Final Report	Juillet 2010	Cabo Verde
9. Informe Final de Evaluación del Marco de Asistencia para el Desarrollo (MANUD Chile 2011-2014)	Décembre 2013	Chili
10. Evaluación Externa: United Nations Development Framework (UNDAF) Colombia 2008-2014	Juillet 2014	Colombie
11. Rapport de l'évaluation finale du Cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF)	Janvier 2014	Comores
12. Costa Rica. Evaluación Final MANUD/UNDAF 2008-2012	2011	Costa Rica
13. Evaluación Final del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Cuba (2008-2012)	Mai 2012	Cuba
14. Evaluation finale de l'UNDAF	Novembre 2013	Djibouti
15. Evaluación del MANUD 2007-2011	Juin 2012	République dominicaine
16. Evaluación del UNDAF	Septembre 2013	Équateur
17. Evaluación Final del UNDAF 2010-2014	Septembre 2013	Guatemala
18. Marco De Asistencia De Naciones Unidas Al Desarrollo De Honduras (Undaf) Evaluación Final Del UNDAF 2007-2011	Septembre 2010	Honduras
19. United Nations Development Assistance Framework 2007-2011	Juin 2010	Jamaïque
20. Madagascar Évaluation finale de l'UNDAF 2008-2013	Juin 2013	Madagascar
21. Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2008-2013	Octobre 2012	Mexique
22. UNDAF Evaluation: UN in Mozambique	Décembre 2010	Mozambique
23. Evaluación del UNDAF 2008-2012	Juillet 2012	Nicaragua
24. UNDAF 2009-2013 Terminal Evaluation	Juillet 2014	Nigéria
25. UNDAF Evaluación 2007-2011	Novembre 2010	Panama

<i>Intitulé du rapport</i>	<i>Date</i>	<i>Pays</i>
26. Evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Panamá 2012-2015	Novembre 2014	Panama
27. Final UNDAF Evaluation	Décembre 2011	République de Moldova
28. End of Programme Evaluation of the Rwanda UNDAF (2008-2012) and its Contribution to the Government of Rwanda Development Priorities	Novembre 2013	Rwanda
29. Country-Led Evaluation of Delivering as One in Rwanda: Final Report	Novembre 2010	Rwanda
30. Report on the Evaluation of the United Nations Development Assistance Framework 2008-2011	Mai 2011	Suriname
31. UNDAF 2010-2015 Evaluation	Septembre 2014	Tadjikistan
32. Final Evaluation of the United Nations Development Assistance Framework 2010-2015 in Turkmenistan	Mai 2014	Turkménistan
33. Final External Evaluation of the United Nations Development Assistance Framework in Uzbekistan	Octobre 2014	Ouzbékistan
34. Evaluation of UN-Zambia Development Assistance Framework 2011-2015 and Delivering as One	Décembre 2014	Zambie
35. UNDAF 2007-2011 Final Evaluation Report	Décembre 2011	Zimbabwe
36. Independent Evaluation of the 2012-2015 Zimbabwe UNDAF	Août 2014	Zimbabwe

Annexe II

Tableau synoptique des mesures devant être prises par les organismes participants pour donner suite aux recommandations formulées par le Corps commun d'inspection JIU/REP/2016/6

	Effet escompté	Organisation des Nations Unies et fonds et programmes														Institutions spécialisées et AIEA													
		CCS	Nations Unies*	ONUSIDA	CNUCED	CCI	PNUD	PNUE	FNUAP	ONU-Habitat	HCR	UNICEF	ONUDC	UNOPS	UNRWA	ONU-Femmes	PAM	FAO	AIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI
Rapport	Pour suite à donner	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Pour information	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recommandation 1	i		E																										
Recommandation 2	a		L																										
Recommandation 3	e		E																										
Recommandation 4	c		E	E	E		E	E	E	E	E	E	E		E	E	E			E		E	E	E			E		E
Recommandation 5	e		E																										

Légende :

L : Recommandation pour décision par l'organe délibérant.

E : Recommandation concernant les mesures à prendre par le chef de secrétariat.

La recommandation n'exige pas l'adoption de mesures par l'organisation.

Effet escompté : **a** : transparence et responsabilisation plus grandes ; **b** : diffusion de bonnes pratiques/pratiques de référence ; **c** : renforcement de la coordination et de la coopération ; **d** : amélioration de la cohérence et de l'harmonisation ; **e** : renforcement du contrôle et de la conformité ; **f** : renforcement de l'efficacité ; **g** : économies financières importantes ; **h** : renforcement de l'efficacité ; **i** : autre.

* Entités énumérées dans la circulaire ST/SGB/2015/3.