

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 3–6 juin 2014

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 7 de l'ordre du
jour**

*Pour information**



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2014/7-D
5 mai 2014
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'EXAMEN PAR LES PAIRS DE LA FONCTION D'ÉVALUATION AU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

* Conformément aux décisions du Conseil d'administration sur la gouvernance approuvées à la session annuelle et à la troisième session ordinaire de 2000, les points soumis pour information ne seront pas discutés, sauf si un membre en fait la demande expresse, suffisamment longtemps avant la réunion, et que la présidence fait droit à cette demande, considérant qu'il s'agit là d'une bonne utilisation du temps dont dispose le Conseil.

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour information.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter la fonctionnaire du PAM mentionnée ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, OEV*: Mme H. Wedgwood tél.: 066513-2030

Pour toute question relative à la disponibilité de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Bureau de l'évaluation

Rapport succinct de l'examen par les pairs de la fonction d'évaluation au Programme alimentaire mondial

Membres du Groupe d'examen:

- Colin Kirk, Directeur de l'évaluation du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (président du Groupe)
- Henri Jorritsma, ancien Vice-Président du Réseau de l'évaluation du développement du Comité d'aide au développement et Directeur adjoint du Département de l'évaluation des politiques et des opérations du Ministère néerlandais des affaires étrangères
- Susanne Frueh, Secrétaire exécutive du Corps commun d'inspection des Nations Unies (et membre du groupe chargé de l'examen par les pairs en 2007)

Conseillers du Groupe d'examen:

- Simon Lawry-White, consultant principal
- Jessica Alexander, consultante

Rappel

1. Le premier examen par les pairs de la fonction d'évaluation au Programme alimentaire mondial (PAM) a été réalisé en 2007 par le Comité d'aide au développement (CAD) et le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation. La Directrice exécutive du PAM a convenu qu'un nouvel examen par les pairs devait être réalisé en 2013–2014, en suivant le cadre arrêté par l'équipe de travail conjointe du CAD et du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation chargée des examens par les pairs.
2. La question fondamentale posée était la suivante: la politique et la fonction d'évaluation du PAM et les produits qui en sont issus sont-ils — de l'avis d'un groupe de spécialistes de l'évaluation, au regard des normes et règles d'évaluation applicables dans le système des Nations Unies (2005) et compte tenu des éléments factuels observés — indépendants, crédibles et utiles pour améliorer l'apprentissage et renforcer l'obligation redditionnelle? Un examen par les pairs offre aux spécialistes de l'évaluation une occasion d'apprendre les uns des autres, d'échanger sur leur expérience des bonnes pratiques d'évaluation, en particulier à l'échelle du système des Nations Unies, et de réfléchir ensemble à la manière d'améliorer la fonction d'évaluation de l'organisation étudiée. Tel est l'esprit constructif dans lequel le groupe chargé du présent examen par les pairs (ci-après "le Groupe") présente ses constatations et ses recommandations.
3. La Directrice exécutive a demandé une période d'examen assez longue pour permettre au Groupe de prendre en compte les changements organisationnels en cours au PAM. Le Groupe a donc effectué deux visites au Siège du PAM à Rome, en mai 2013 et en janvier 2014. Son président en présentera le rapport final lors de la Consultation annuelle sur l'évaluation, en mai 2014, et le Conseil d'administration passera en revue les réponses de la direction concernant ce rapport à sa deuxième session ordinaire de 2014.

Principales constatations

4. *Climat favorable à l'évaluation.* Au PAM, le climat général semble être de plus en plus propice à l'évaluation. L'évaluation jouit d'une bonne réputation, et les hauts responsables et le Conseil y prêtent beaucoup d'attention. Le Bureau de l'évaluation (OEV) au Siège a été renforcé au fil des six dernières années en termes de ressources, de professionnalisme ainsi que de pertinence et de qualité de ses produits. La Directrice exécutive actuelle, arrivée en 2012, a imprimé un nouvel élan à l'évaluation en insistant sur la mise en évidence des résultats et l'obligation de rendre des comptes et sur le renforcement du suivi, des rapports et de l'évaluation au PAM, comme indiqué dans le Cadre d'action. Dans sa déclaration d'intention relative aux réformes à mener, intitulée "Une nouvelle structure organisationnelle adaptée à la mission du PAM", la Directrice exécutive s'est engagée à améliorer le suivi, les rapports et l'évaluation, avec l'appui d'une fonction d'évaluation installée sur le terrain. Du fait de la transition engagée de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, que consolide le nouveau Plan stratégique pour 2014–2017, le PAM s'écarte des approches programmatiques déjà mises à

l'épreuve au profit de stratégies novatrices et moins éprouvées, d'où l'importance accrue de l'évaluation pour mettre en évidence ce qui donne de bons résultats.

5. *Progrès réalisés depuis l'examen par les pairs de 2007.* Le PAM a fait de nets progrès depuis le premier examen par les pairs, notamment en approuvant sa politique d'évaluation en 2008¹, qui protège davantage l'indépendance de l'évaluation, définit plus clairement les attributions d'OEV et des autres acteurs de l'évaluation, et institutionnalise un programme d'évaluation équilibré. Depuis qu'il est demandé une réponse de la direction à chaque rapport d'évaluation d'OEV, les responsables se sentent davantage comptables des résultats des évaluations, et la haute direction et le Conseil reconnaissent que la mise au point d'un système d'assurance qualité a amélioré la qualité et la crédibilité des évaluations d'OEV ainsi que l'adhésion à leurs conclusions. La réponse de la direction à l'examen par les pairs de 2007 contenait toutefois d'autres engagements par rapport auxquels rien ou presque n'a été fait: aucune stratégie d'évaluation n'a été élaborée; la politique de 2008 s'efforçait de préciser la terminologie de l'évaluation, mais le personnel ne s'y retrouve toujours pas; la mise en œuvre de systèmes de suivi pour produire des données fiables aux fins de l'évaluation ne se fait que lentement; un sous-comité du Conseil chargé de l'évaluation n'a toujours pas été créé (le Groupe n'est d'ailleurs pas favorable à la mise en place d'un tel sous-comité); et un programme visant à accroître la capacité d'évaluation à l'échelle des pays a bien été lancé mais n'a pas été maintenu. Les ressources consacrées à l'évaluation ont certes augmenté depuis 2007, mais la politique d'évaluation de 2008 n'a pas arrêté de formule en vue de garantir le niveau de ces ressources.
6. *Stratégie de suivi et d'auto-évaluation.* En 2012, le PAM s'est doté d'une stratégie de suivi et d'auto-évaluation correspondant à la nouvelle orientation sur la gestion axée sur les résultats et abordant des problématiques d'évaluation allant au-delà de la portée de la politique d'évaluation en vigueur. Cette stratégie contient des engagements concernant la mise au point d'une panoplie d'outils d'évaluation et réaffirme l'engagement pris par le PAM de réaliser au moins une auto-évaluation pendant chaque opération, en prenant pour hypothèse que les fonds nécessaires proviendraient des ressources des projets. Elle donne aux bureaux régionaux un rôle bien précis dans la supervision de l'évaluation décentralisée, sans expliquer cependant comment les moyens d'évaluation décentralisée vont être mis en place. Cette stratégie de suivi et d'auto-évaluation, dont l'application n'a commencé qu'en 2013, est actuellement précisée plus avant, sous la conduite de la Division de la gestion et du suivi de la performance (RMP). L'abandon du terme "auto-évaluation" est envisagé, et OEV, les bureaux régionaux et RMP tentent de définir les attributions qui seront les leurs, ce que ne précise pas le texte de la stratégie. Une stratégie de suivi productive est importante pour pallier le manque largement reconnu de données de suivi fiables sur lesquelles

¹ WFP/EB.2/2008/4-A.

doivent se fonder les dossiers d'évaluation. Mais la stratégie de suivi et d'auto-évaluation ne saurait remplacer une stratégie d'évaluation.

7. *Bureau de l'évaluation.* OEV est une solide instance centrale d'évaluation qui produit des évaluations de grande qualité. Depuis l'examen par les pairs de 2007, ce bureau s'est professionnalisé et a établi son indépendance fonctionnelle. Il a dûment exécuté un programme de travail exigeant en respectant les délais impartis, et a réalisé les diverses évaluations prévues dans son portefeuille en consultant la direction et le Conseil. OEV a amélioré son ciblage stratégique, la qualité de ses évaluations et leur diffusion en adaptant ses produits, et les données issues de l'évaluation ont servi à reformuler les orientations et stratégies institutionnelles. À l'heure actuelle, le Directeur d'OEV n'a aucune responsabilité en matière d'évaluation décentralisée, ce qui différencie le PAM des autres institutions des Nations Unies comparables qui disposent de fonctions d'évaluation tant centralisée que décentralisée. La circulaire du PAM sur la nomination du Directeur d'OEV autorise ce dernier à retrouver un poste au PAM à la fin de son mandat, autre différence entre le PAM et les autres institutions des Nations Unies. Le Groupe propose que le Directeur d'OEV ne puisse être nommé que pour un seul mandat non renouvelable d'une durée de six ans.
8. *Participation aux évaluations.* OEV associe de plus en plus les responsables et le personnel du PAM au processus d'évaluation, surtout au début et à la fin, afin d'améliorer l'appropriation et la qualité des rapports d'évaluation, y compris des recommandations qu'ils contiennent. OEV diffuse également de plus en plus largement les éléments recueillis lors des évaluations pour éclairer la prise de décisions au PAM. Sans pour autant compromettre son indépendance, OEV pourrait soutenir les efforts déployés pour que les enseignements tirés des évaluations soient davantage pris en compte au stade de la conception des projets. Il pourrait également associer de plus près les acteurs nationaux aux évaluations réalisées par le PAM à l'échelle des pays.
9. *Ressources consacrées à l'évaluation.* OEV a du mal à trouver un juste milieu entre les diverses attributions que lui assigne la politique d'évaluation. Depuis 2008, son budget a sensiblement augmenté, qu'il s'agisse de son budget ordinaire ou, depuis 2012, d'un compte spécial créé pour appuyer l'exécution d'un programme triennal (2013–2015) de relance des évaluations d'opérations. Et pourtant, la demande reste très supérieure aux moyens dont dispose OEV. En liaison avec les hauts responsables et le Conseil, OEV doit déterminer la part de ses activités qui devrait porter sur la réalisation d'évaluations, en précisant quels types d'évaluations, et celle qu'il devrait consacrer à la communication des résultats des évaluations, au renforcement de la fonction d'évaluation à l'échelle de tout le PAM, à la contribution à l'apprentissage interne, aux activités des réseaux interorganisations et aux évaluations conduites à l'échelle du système. Au vu de son programme de travail actuel, il n'est pas possible pour OEV de mener à bien toutes ces activités avec les ressources dont il dispose.

10. *Qualité des évaluations.* La qualité de 20 rapports d'évaluation a été étudiée, y compris celle de sept évaluations décentralisées. Les évaluations réalisées par OEV ont été bien notées, la qualité des évaluations décentralisées étant plus variable bien que jugée dans l'ensemble acceptable ou bonne. Le système d'assurance qualité des évaluations (EQAS) a considérablement contribué à la constance de la grande qualité des évaluations d'OEV, et offre au PAM le système de gestion et d'assurance de la qualité des évaluations qui est peut-être le plus exhaustif de tout le système des Nations Unies. OEV a néanmoins tout à fait conscience que, malgré ces avantages évidents, le système EQAS est sans doute devenu trop cher et qu'il faut le simplifier. La plupart des évaluations d'OEV sont désormais réalisées en concluant des accords à long terme. Selon OEV, cette option a augmenté ses coûts unitaires, mais pas le coût moyen des évaluations, fait gagner du temps aux responsables des évaluations, en particulier au début du processus, et étoffé sa réserve de consultants disponibles.
11. *Réponse de la direction et suites données aux évaluations d'OEV.* Depuis le dernier examen par les pairs, la mise en place d'un dispositif donnant à la direction la responsabilité d'accepter les recommandations issues des évaluations, d'en assurer l'application et de surveiller les suites qui leur sont données est une nouveauté importante. Le système dont dispose le PAM pour procéder au suivi de la mise en œuvre des réponses de la direction est l'un des plus systématiques qui soit au sein du système des Nations Unies bien que, à la différence du système similaire de suivi des décisions issues des audits, il ne soit pas disponible en ligne. Certaines réponses de la direction aux recommandations issues des évaluations ne sont que des formules convenues, notamment lorsque les recommandations ne sont pas claires ou qu'il est difficile de déterminer qui devrait les appliquer. Certains membres du Conseil s'inquiètent du fait que les effets des suites données aux recommandations ne fassent pas l'objet d'un rapport ou d'une validation.
12. *Évaluation décentralisée.* L'évaluation décentralisée, c'est-à-dire celle qui n'est pas conduite par OEV, a constitué un grand thème abordé lors du présent examen par les pairs car, à la différence de l'évaluation centralisée, son développement a été négligé au PAM. L'examen par les pairs ainsi que l'examen des procédures opératoires ont incité à se demander si l'évaluation décentralisée devait être renforcée, et de quelle manière. Selon les données recueillies par RMP, les bureaux de pays réalisent de plus en plus d'évaluations, et l'examen d'un petit échantillon de leurs rapports montre que la qualité en était acceptable ou bonne dans certains cas. Mais l'on ne sait rien de la manière dont ces rapports sont utilisés, des réponses de la direction ou des suites qui leur sont données, et le Siège du PAM n'a pas systématiquement collecté les évaluations décentralisées pour en analyser la qualité, comme le font d'autres institutions des Nations Unies. Le PAM ne surveille pas les montants investis dans l'évaluation au niveau décentralisé, et ce type d'information ne peut être obtenu avec les systèmes d'information financière dont dispose le PAM. Dans le cadre de l'examen des procédures opératoires, OEV et RMP ont commandé une étude sur la capacité d'évaluation

décentralisée afin de mettre en évidence les points forts et les faiblesses de la planification, de l'exécution et de l'utilisation des évaluations décentralisées. Le PAM a gravement sous-estimé les efforts à mettre en œuvre pour établir et maintenir une fonction d'évaluation décentralisée, et a beaucoup moins investi dans la capacité d'évaluation décentralisée que, par exemple, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ou le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Dans son document "Une nouvelle structure organisationnelle adaptée à la mission du PAM", la Directrice exécutive exposait son programme de réformes et s'engageait à établir une fonction d'évaluation sur le terrain. En dépit d'une volonté accrue de trouver des moyens durables de financement de l'évaluation décentralisée, les hauts responsables ne sont pas encore pleinement convaincus que renforcer ce type d'évaluation soit la bonne stratégie pour le PAM. Créer une fonction d'évaluation décentralisée efficace pourrait être l'un des aspects les plus ardues du futur programme d'évaluation du PAM.

13. *Évaluations d'opérations.* Depuis 2008, le PAM n'a pas atteint les objectifs annuels fixés en matière d'évaluations d'opérations, à savoir 10 évaluations centralisées et 20 évaluations décentralisées. Pour la période 2013–2015, OEV s'est fixé un programme ambitieux comptant plus de 60 évaluations d'opérations, financé par un compte spécial alimenté par les fonds des projets, car il entend transférer progressivement la responsabilité des évaluations d'opérations aux bureaux régionaux. Compte tenu de l'attachement de la Directrice exécutive à la réalisation des évaluations sur le terrain, OEV a obtenu des ressources supplémentaires pour les évaluations d'opérations, dont les 12 premières ont démarré, en collaboration avec les bureaux régionaux et en confiant une bonne part de leur gestion à des cabinets avec lesquels des accords à long terme ont été signés. Toutefois, la planification des modalités qui permettront aux bureaux régionaux de prendre en charge ces évaluations après 2015 demeure insuffisante, et la plupart des bureaux régionaux ne s'équipent pas à cette fin.
14. *Bureaux régionaux.* La désignation en 2013 de six conseillers régionaux pour le suivi et l'évaluation est une évolution positive, mais ces conseillers – et les directeurs régionaux dont ils relèvent – disent clairement qu'ils s'occupent essentiellement du suivi, alors que l'évaluation figure bien sur leur descriptif de poste. La nécessité d'améliorer le suivi à l'échelle de tout le PAM, notamment en mettant en service le nouvel outil de suivi et d'évaluation destiné aux bureaux de pays, exigera des efforts considérables de la part des bureaux de pays et des bureaux régionaux. À moyen terme tout au moins, il est probable que les bureaux régionaux, et même les conseillers régionaux en suivi et évaluation, s'intéresseront de plus près au suivi qu'à l'évaluation. Il pourrait ne pas être réaliste de s'attendre à ce que ces conseillers se chargent des évaluations d'opérations en appliquant le modèle de gestion externalisée d'OEV, et les bureaux régionaux auront besoin de ressources supplémentaires s'il leur est demandé de développer la capacité d'évaluation décentralisée des bureaux de pays. L'étude de la capacité d'évaluation décentralisée effectuée dans le cadre de l'examen des procédures opératoires apportera de nouveaux éclairages sur ces deux problématiques.

Choix stratégiques pour l'avenir

15. Les hauts responsables devraient choisir le modèle le plus adapté à la fonction d'évaluation au PAM et en discuter avec le Conseil. Le Groupe propose les trois modèles ci-dessous pour aider à prendre une décision en la matière. Ces modèles sont examinés de manière détaillée dans la version intégrale du rapport:

- ❖ *Modèle 1 – évaluation centralisée.* Dans ce premier modèle, le PAM continue de considérer OEV comme la source principale d'évaluations impartiales de grande qualité, les évaluations décentralisées étant considérées comme un exercice interne d'apprentissage pour les bureaux concernés et comme un moyen de rendre, dans une certaine mesure, des comptes aux donateurs. Les évaluations décentralisées bénéficient d'une assistance limitée, et les bureaux de pays ne peuvent attendre d'OEV ou des bureaux régionaux aucun service régulier d'appui ou d'assurance qualité. Le compte spécial continuera de financer des évaluations d'opérations réalisées par OEV après 2015, mais en moins grand nombre qu'au cours de la période 2013–2015.
- ❖ *Modèle 2 – évaluation centralisée et évaluation décentralisée en réponse à la demande.* Ce deuxième modèle complète le premier en y ajoutant: l'application des normes de qualité et des instructions d'OEV relatives aux évaluations décentralisées; un appui technique d'OEV et des bureaux régionaux, fourni à la demande des bureaux de pays qui font réaliser des évaluations et souhaitent en améliorer la qualité; et des rapports d'OEV sur la qualité des rapports d'évaluation décentralisée. Les bureaux régionaux établissent des plans régionaux annuels d'évaluation à partir des intentions dont leur font part les bureaux de pays, qu'ils coordonnent avec le programme d'évaluations d'opérations arrêté par OEV (tout comme pour le modèle 1, les évaluations d'opérations se poursuivront après 2015, mais à un rythme moins soutenu). Aucun plan n'est établi à l'échelle de tout le PAM en ce qui concerne la dotation en ressources, le renforcement ou l'institutionnalisation de la fonction d'évaluation décentralisée. OEV est doté des ressources nécessaires pour établir un service d'assistance et étoffer le registre des consultants auxquels les bureaux de pays peuvent faire appel, en partenariat avec les bureaux régionaux. Des ressources devront être trouvées pour financer deux postes de spécialiste supplémentaires à temps plein au sein d'OEV et un poste de spécialiste de l'évaluation dans chaque bureau régional.
- ❖ *Modèle 3 – évaluation centralisée et décentralisée.* Dans ce troisième modèle, le PAM adopte une feuille de route sur huit à dix ans afin de développer et de renforcer la fonction d'évaluation à tous les niveaux, les bureaux régionaux fournissant un appui en matière d'évaluation au niveau régional et à celui des pays, avec des spécialistes de l'évaluation en poste dans les pays et des coordonnateurs de l'évaluation bénéficiant d'une assistance d'OEV. Deux membres du personnel d'OEV se consacrent à temps plein à l'évaluation

décentralisée, chaque bureau régional dispose d'un conseiller régional chargé de l'évaluation à temps plein et les bureaux de pays qui administrent des opérations de grande envergure, par exemple celles dont le budget devrait dépasser 150 millions de dollars É.-U. par an, ont des spécialistes de l'évaluation. OEV juge la qualité des évaluations réalisées à tous les niveaux de l'organisation. Les évaluations décentralisées sont réalisées en appliquant des critères préalablement définis et en suivant un cycle d'évaluation préalablement planifié et validé par le directeur régional, en liaison avec le Directeur de l'évaluation.

16. Les modèles 2 et 3, à la différence du modèle 1, reconnaissent l'intérêt que présente l'évaluation décentralisée. Le modèle 1 peut être mis en place avec les fonds actuellement alloués à l'évaluation au titre du budget d'administration et d'appui aux programmes et du compte spécial, mais exigerait de réduire de 10 à 20 pour cent la productivité d'OEV. Les modèles 2 et 3 ne peuvent être adoptés en s'en tenant au cadre de ressources actuel.
17. Les trois modèles présentent des avantages et des inconvénients et sont tous trois défendables. Le modèle 1 est celui qui est le plus facile à mettre en place parce qu'il se rapproche le plus de la situation actuelle. Le Groupe lui préfère le modèle 2 parce qu'il tient compte de la situation réelle et des avantages de l'évaluation décentralisée, et qu'il correspond à ce qu'envisageait la Directrice exécutive dans le document intitulé "Une nouvelle structure organisationnelle adaptée à la mission du PAM" au sujet de la mise en place d'une fonction d'évaluation sur le terrain. Le modèle 3 représente à bien des égards la situation idéale mais exige un investissement dans la capacité d'évaluation bien supérieur à tout ce que le PAM a envisagé jusqu'à présent, et que les hauts responsables ne semblent pas appeler de leurs vœux. Le Groupe est d'avis que la mise en place du modèle 2 pour commencer pourrait entraîner des améliorations quantifiables du nombre et de la qualité des évaluations décentralisées en deux ou trois ans. Le PAM pourrait alors passer en revue les progrès accomplis et décider si un investissement plus important dans la fonction d'évaluation décentralisée présente des avantages suffisants pour faire le grand pas suivant, qui consisterait à développer l'évaluation à tous les niveaux.
18. Le Groupe propose que le Groupe de haut niveau chargé de la gestion choisisse le modèle à adopter à la fin du premier semestre de 2014, lorsque l'étude de la capacité d'évaluation décentralisée effectuée dans le cadre de l'examen des procédures opératoires sera achevée. La décision permettra de préparer la réponse du PAM au présent examen par les pairs, qui sera étudiée par le Conseil à sa deuxième session ordinaire de 2014.

Appréciation succincte au regard des critères applicables aux examens par les pairs

19. Conformément au mandat de l'examen par les pairs, le Groupe devait procéder à un examen indépendant de la fonction d'évaluation du PAM en s'en remettant aux trois critères principaux de l'indépendance, de la crédibilité et de l'utilité.

Indépendance

20. Globalement, l'indépendance fonctionnelle de l'évaluation centralisée est importante au PAM, mais l'indépendance structurelle n'est pas totale. L'intentionnalité² est bien établie pour l'évaluation centralisée et le PAM prend des décisions rationnelles et rigoureusement planifiées s'agissant de choisir les évaluations que réalisera OEV. L'indépendance fonctionnelle de l'évaluation centralisée se traduit par les aspects suivants:
- ❖ Le Directeur d'OEV consulte les responsables du PAM lorsqu'il établit le plan de travail de son bureau mais garde la prérogative des thèmes des évaluations inscrits au programme de travail présenté au Conseil.
 - ❖ Le Directeur d'OEV a toute latitude pour choisir les thèmes des évaluations.
 - ❖ Le Directeur d'OEV a les pleins pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines et financières d'OEV, mais pas en ce qui concerne le niveau de ces ressources.
 - ❖ OEV n'a généralement pas fait directement appel aux donateurs pour financer ses activités.
 - ❖ OEV supervise ses évaluateurs en toute indépendance.
 - ❖ Le Directeur d'OEV présente ses rapports d'évaluation au Conseil et les publie sur le site Web public du PAM sans ingérence de la direction.
21. Le Directeur d'OEV publie un rapport annuel qui décrit l'état d'avancement de la mise en œuvre du programme de travail de son bureau, résume les principales évaluations réalisées par OEV au cours de l'année et formule de nouvelles recommandations à partir d'une synthèse des constatations de ces évaluations, lesquelles font l'objet d'une réponse de la direction qui est également présentée au Conseil.
22. Le Groupe considère qu'OEV pourrait renforcer l'indépendance et l'utilité en assumant la pleine responsabilité de ses rapports d'évaluation, car il est mieux placé que les consultants pour décider du format définitif de chaque rapport et des recommandations qui y figurent.

² L'intentionnalité est une norme d'évaluation qui fait référence à l'existence d'une intention manifeste de l'organisation de planifier et d'utiliser les évaluations pour éclairer ses décisions et améliorer sa performance.

23. Il existe un risque que le PAM accorde trop d'importance à l'indépendance dans ses évaluations décentralisées, dont les objectifs premiers sont l'impartialité et la qualité. En veillant à séparer davantage le responsable du projet de ceux qui organisent l'évaluation, on rassurera quant à l'équilibre et à l'impartialité du résultat obtenu.

Crédibilité

24. Les évaluations administrées par OEV sont tout à fait dignes de confiance et appréciées par le Conseil, les hauts responsables et les organismes extérieurs. Le Groupe estime que les rapports d'évaluation d'OEV sont de grande qualité et s'appuient sur un ensemble très structuré de normes et de procédures relevant du système EQAS.
25. Par rapport à la fonction d'évaluation d'autres instances des Nations Unies, la fonction centrale d'évaluation au PAM est performante pour ce qui est des dépenses, du nombre d'évaluations réalisées, de la transparence et de l'assurance qualité. La Directrice et le personnel d'OEV sont jugés dignes de confiance par les instances interinstitutions et les réseaux d'évaluateurs qui font souvent appel à eux car ils estiment leurs contributions précieuses. OEV dispose d'un personnel compétent mais manque de moyens pour mener à bien certaines des tâches dont il est censé s'occuper, notamment veiller à ce que les résultats des évaluations soient utilisés et développer la capacité d'évaluation à l'échelle du PAM. La réputation d'OEV reste solide parce qu'il produit des rapports de grande qualité.
26. La fiabilité et la pertinence des rapports d'évaluation sont aussi mises en évidence par le fait que le PAM en fait un bon usage. La rareté des évaluations d'opérations depuis 2010, en dépit de l'engagement pris par le PAM en la matière, est actuellement à l'étude. OEV restera crédible à l'avenir s'il parvient à adapter son portefeuille d'évaluations à l'évolution des besoins du PAM.
27. La crédibilité de la fonction d'évaluation est quelque peu altérée par les défaillances du dispositif de réponses de la direction et par le fait que le personnel de terrain perçoit les évaluations comme n'étant pas toujours assez réalistes ni ancrées dans le contexte national.

Utilité

28. Au cours de la période examinée, l'acceptation de la fonction d'évaluation s'est améliorée; la marginalisation relevée par le passé n'est plus aussi marquée. Toutes les catégories d'évaluations réalisées par OEV sont jugées pertinentes et utiles et sont utilisées à tous les niveaux du PAM. Elles sont un moyen utile pour rendre des comptes dans la mesure où les rapports sont examinés par le Conseil, sauf ceux qui portent sur une opération unique, pour lesquelles seul un rapport de synthèse est présenté.
29. Le Groupe a relevé plusieurs cas dans lesquels le personnel du PAM s'est servi des constatations issues d'évaluations pour améliorer les programmes de pays et élaborer des politiques et stratégies globales. De manière générale, les enseignements tirés des évaluations sont limités par l'absence d'une fonction institutionnelle de gestion des

connaissances. Toutefois, les évaluations gérées par OEV sont bien utilisées, non seulement pour rendre des comptes au Conseil, mais également pour infléchir les politiques et les stratégies. Elles servent également souvent sur le terrain pour apporter immédiatement des améliorations aux programmes.

30. OEV entend recourir davantage aux études de l'évaluabilité, en particulier pour les stratégies du PAM. Une telle étude permet non seulement de vérifier s'il est possible d'évaluer l'intervention proposée, mais également de procéder à une analyse systématique de sa cohérence, de sa faisabilité et de ses systèmes de mesure. Elle devrait améliorer la qualité des stratégies évaluées. Le Groupe estime que l'on peut faire en sorte que les évaluations aient encore plus d'influence en mettant de manière sélective les enseignements qui en sont tirés au service de l'amélioration de la conception des projets du PAM, de l'évaluabilité et de la planification des évaluations.

Recommandations issues de l'examen par les pairs

31. Le Groupe présente les recommandations suivantes pour examen par la direction du PAM et le Conseil.
32. Les recommandations sont divisées en deux ensembles. Les recommandations 1 à 10 s'appliquent indépendamment du modèle d'évaluation que la direction choisit en vertu de la recommandation 1. Les recommandations 11 à 15 sont pertinentes uniquement si le PAM retient un modèle d'évaluation qui prévoit le renforcement intentionnel de l'évaluation décentralisée (modèle 2 ou 3).
33. **Recommandation 1: Modèle d'évaluation du PAM.** La direction du PAM devrait décider quel est celui des trois modèles d'évaluation exposés au paragraphe 15 qu'il convient de retenir pour le PAM, en s'assurant que les ressources humaines et financières nécessaires sont disponibles pour le mettre en œuvre. Cette décision devrait être prise dès que les résultats de l'étude de la capacité d'évaluation décentralisée effectuée dans le cadre de l'examen des procédures opératoires seront disponibles, et avant que la réponse de la direction aux recommandations issues de l'examen par les pairs soit présentée au Conseil, à sa deuxième session ordinaire de 2014.
34. **Recommandation 2: Politique d'évaluation.** Le PAM devrait réviser la politique d'évaluation de 2008 en fonction du modèle d'évaluation qu'il aura sélectionné afin de: garantir que les ressources financières nécessaires seront consacrées à l'évaluation; définir clairement les critères applicables au choix et à la portée des évaluations; préciser les attributions du Conseil, d'OEV et de la direction aux différents niveaux du PAM; revoir la terminologie relative à l'évaluation; et faire correspondre les catégories d'évaluations prévues avec la pratique actuelle du PAM. La politique devrait également définir le rôle du PAM dans l'amélioration de la capacité nationale d'évaluation, ainsi que l'apport et les attributions des partenaires dans l'évaluation réalisée au niveau des pays.

35. **Recommandation 3: Contrôle de la fonction d'évaluation.** Le Conseil devrait demander qu'une série d'indicateurs de performance clés soient élaborés pour l'aider à contrôler l'évaluation dans l'ensemble du PAM, en donnant à OEV le temps voulu pour mettre en place les systèmes nécessaires. Le Groupe suggère la série d'indicateurs suivante:
- 1) nombre, catégories et portée des évaluations réalisées à tous les niveaux du PAM;
 - 2) ressources humaines et financières consacrées à l'évaluation;
 - 3) progrès du développement des moyens et des compétences du PAM dans le domaine de l'évaluation;
 - 4) notation de la qualité des évaluations, y compris les évaluations décentralisées si le PAM opte pour le modèle 2 ou 3.
36. Le Conseil devrait veiller à ce que la direction du PAM dispose de systèmes et de processus lui permettant d'utiliser de manière optimale les résultats des évaluations pour élaborer ses politiques et stratégies ainsi que pour concevoir ses projets et programmes. L'utilisation stratégique des résultats des évaluations devrait être l'aspect central des délibérations du Conseil avec la direction du PAM, bien plus que l'examen des différentes évaluations.
37. **Recommandation 4: Réponse de la direction.** La direction du PAM devrait améliorer la qualité et l'efficacité de ses réponses aux évaluations, notamment en accordant toute l'attention voulue à la prise en charge de l'action menée pour donner suite aux recommandations. Il faut pour cela s'assurer la participation active des hauts responsables concernés et des autres parties prenantes pendant toute la durée de l'évaluation et après. Plus précisément:
- ❖ OEV devrait continuer d'améliorer la qualité des recommandations issues des évaluations en veillant à ce qu'elles soient claires, réalistes et adaptées au contexte et aux structures du PAM. Il devrait également se concerter davantage avec les consultants spécialisés dans l'évaluation et avec la direction au cours de la phase d'élaboration des projets de rapport, notamment en tirant parti de sa bonne pratique actuelle qui consiste à organiser des ateliers avec les principales parties prenantes de sorte que les recommandations soient autant que possible acceptées avant la fin de l'évaluation – même si OEV peut maintenir des recommandations avec lesquelles la direction n'est pas d'accord.
 - ❖ La direction du PAM devrait désigner un membre du Groupe de haut niveau chargé de la gestion, dont le rôle serait de faire participer la direction à chaque évaluation d'OEV, dès le départ et jusqu'à la présentation du rapport au Conseil, RMP remplissant un rôle d'accompagnement et de conseil.

- ❖ Le PAM devrait permettre au personnel d'accéder directement en ligne à la base de données de RMP utilisée pour suivre l'état d'avancement des réponses de la direction aux recommandations, afin que la personne désignée puisse enregistrer en ligne les actions menées à bien, comme cela est déjà fait pour les recommandations issues d'audits.
 - ❖ Le PAM devrait remplacer le modèle actuel de réponse de la direction par un canevas plus détaillé établissant des plans d'action, où la direction pourrait indiquer plus clairement ce qu'elle entend faire pour donner suite à chaque évaluation.
 - ❖ La direction du PAM pourrait demander à OEV de lui communiquer des observations informelles sur la mesure dans laquelle la réponse qu'elle envisage d'apporter correspond aux constatations, conclusions et recommandations formulées dans l'évaluation considérée. La réponse fournie restera du seul ressort de la direction, et OEV n'approuvera en aucune manière son contenu et n'en assumera nullement la responsabilité.
38. **Recommandation 5: Accorder toute indépendance à OEV en matière d'évaluation.** Pour chaque évaluation qu'il gère, OEV devrait maîtriser tous les aspects du rapport d'évaluation, y compris les recommandations. L'indépendance est accordée à OEV, et non à des consultants spécialisés dans l'évaluation.
39. **Recommandation 6: Assurance qualité des évaluations.** OEV devrait charger un consultant externe d'examiner le système EQAS et de rechercher les étapes et les aspects des évaluations qu'il est possible de simplifier, de façon à réduire le temps qu'y consacrent le personnel et les consultants, le nombre d'étapes et la durée des évaluations. OEV devrait également tenir compte des propositions du Groupe tendant à améliorer la qualité des évaluations.
40. **Recommandation 7: Utilisation de l'évaluation.** Dans le cadre de la refonte de ses processus de planification et d'approbation des projets et des programmes, la direction du PAM devrait veiller à ce que les données probantes issues des évaluations soient prises en compte, non seulement celles tirées de toutes les évaluations portant sur le projet considéré, mais aussi celles provenant des autres évaluations pertinentes; la direction devrait demander à OEV de l'aider à recenser ces évaluations si nécessaire.
41. OEV devrait renforcer sa contribution à la révision par le PAM des processus de planification, de conception et d'approbation des projets et des programmes afin d'encourager l'exploitation des données probantes issues des évaluations et d'améliorer les dispositifs prévus en matière d'évaluation au sein des projets, notamment en encourageant la conception de projets susceptibles d'être évalués efficacement (évaluabilité), l'utilisation des évaluations précédentes d'un projet et d'autres évaluations pertinentes, et une planification qui facilite l'évaluation dès le départ.

42. **Recommandation 8: Formation à l'évaluation.** OEV devrait élaborer des stages de formation à l'évaluation en partenariat avec la Division des ressources humaines, notamment en intégrant des modules de planification et de gestion de l'évaluation dans la formation à l'intention de la direction du PAM et en organisant des cours d'initiation sur les principaux concepts et buts de l'évaluation et sur la politique d'évaluation.
43. **Recommandation 9: Rôles et responsabilités.** La direction du PAM devrait veiller à ce que les conseillers régionaux chargés du suivi et de l'évaluation soient fonctionnellement liés à OEV afin de permettre à celui-ci d'effectuer un contrôle technique de leurs activités d'évaluation, d'appuyer ces activités et d'examiner la performance des intéressés dans ce domaine.
44. La direction du PAM devrait définir clairement les attributions d'OEV et de RMP, en donnant à OEV la responsabilité principale des normes et des orientations à respecter en matière d'évaluation à tous les niveaux du PAM, RMP se chargeant de diriger le suivi et toutes les formes d'examen des projets et des programmes par la direction.
45. La direction du PAM devrait demander aux directeurs régionaux de se procurer et d'examiner les réponses qu'elle donne aux évaluations d'opérations spécifiques et aux évaluations décentralisées menées dans leur région.
46. Le Bureau de l'Audit interne et OEV devraient s'accorder sur la façon de déceler les risques d'audit liés au non-respect de la politique d'évaluation du PAM et élaborer des questions types pour tester la conformité des bureaux de pays, des bureaux régionaux et des divisions du Siège lorsque des risques de ce type sont détectés.
47. **Recommandation 10: Directives relatives au suivi et à l'évaluation.** OEV devrait collaborer avec RMP pour faire en sorte: que les directives du PAM relatives aux évaluations et celles consacrées par ailleurs au suivi et à l'examen soient dissociées tout en étant compatibles et comprises des bureaux de pays; que tous les stages de formation organisés aux niveaux régional et mondial à l'intention des fonctionnaires chargés du suivi et de l'évaluation soient coordonnés; et que les études de gestion soient utilisées pour alimenter les évaluations des opérations et des portefeuilles de pays ainsi que d'autres types d'évaluation.

Autres recommandations

48. Si le PAM choisissait un modèle d'évaluation visant à renforcer la fonction d'évaluation décentralisée – c'est-à-dire les évaluations conduites par les bureaux régionaux et les bureaux de pays – les recommandations ci-après seraient également applicables.

49. **Recommandation 11: Stratégie d'évaluation.** OEV devrait élaborer une stratégie d'évaluation correspondant au modèle d'évaluation retenu. Cette stratégie, distincte de celle adoptée en matière de suivi et d'examen, devrait définir la façon dont le PAM développera la capacité d'évaluation, les ressources consacrées à cette fonction, ainsi que la sélection, la portée et l'utilisation des évaluations dans toute l'organisation.
50. **Recommandation 12: Rôle et désignation du Directeur de l'évaluation.** Pour l'aider à assurer la gouvernance de la fonction d'évaluation, le Conseil devrait demander au Directeur d'OEV de contrôler celle-ci à l'échelle de tout le PAM et d'établir des rapports à ce sujet. OEV devrait inclure dans son rapport annuel une appréciation de la qualité des évaluations décentralisées et les points marquants de ces évaluations. Du fait de ce changement d'attributions, le Conseil devrait demander à la direction du PAM de requalifier le poste de Directeur d'OEV en Directeur de l'évaluation.
51. Pour éviter tout conflit d'intérêts éventuel, le Conseil devrait limiter le mandat du Directeur d'OEV à un mandat unique non renouvelable d'une durée de six ans, sans possibilité de retrouver un poste au PAM, en remplacement des dispositions actuellement en vigueur (un mandat de quatre ans renouvelable une fois, avec possibilité de retravailler au PAM).
52. La Directrice exécutive devrait requalifier le poste de Directeur d'OEV en Directeur de l'évaluation. Le Directeur de l'évaluation garderait la responsabilité directe des évaluations conduites par OEV et devrait également être chargé de l'élaboration des normes, du contrôle et de l'appui à l'évaluation à l'échelle de tout le PAM.
53. **Recommandation 13: Normes et directives relatives aux évaluations décentralisées.** OEV devrait élaborer des normes réalistes adaptées aux évaluations décentralisées en utilisant une version simplifiée de son système EQAS et en reprenant les règles et normes du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation. Une fois ces normes arrêtées, OEV devrait publier des directives à l'intention des bureaux de pays au sujet de la gestion des évaluations décentralisées.
54. **Recommandation 14: Savoir-faire en matière d'évaluation.** La direction du PAM devrait veiller à ce que la stratégie du PAM en matière de personnel prévoie l'élaboration d'un cadre d'appréciation, de suivi et d'évaluation de sorte que les bureaux régionaux et les bureaux de pays disposent des ressources humaines et des compétences nécessaires pour mettre en œuvre la stratégie d'évaluation.
55. **Recommandation 15: Base de données de l'évaluation.** OEV devrait créer une base de données en ligne pour toutes les évaluations centralisées et décentralisées, dans laquelle les bureaux de pays et les bureaux régionaux pourraient enregistrer leurs rapports d'évaluation. OEV pourrait ainsi utiliser cet outil pour réaliser une évaluation annuelle de la qualité des rapports, et inclure un résumé de cette évaluation dans le Rapport annuel sur l'évaluation. Le PAM pourrait s'inspirer des bases de données mises au point à cet effet par le PNUD et l'UNICEF.

Suites données à toutes les recommandations

56. Lorsqu'il donnera suite aux présentes recommandations et les appliquera, le PAM devra adopter une approche progressive pour élaborer et réviser les documents concernant l'évaluation, comme indiqué ci-après:
- ❖ Élaboration de la réponse de la direction à l'examen par les pairs. Des contributions de la direction et du Conseil sont nécessaires à cette fin, avec des conseils fournis par OEV (ce n'est pas à OEV qu'il revient de préparer la réponse). La réponse devra tenir compte de l'étude de la capacité d'évaluation décentralisée réalisée dans le cadre de l'examen des procédures opératoires, qui devrait être prête d'ici à mai 2014.
 - ❖ Révision par OEV de son programme de travail pour 2015 en tenant compte des résultats de l'examen par les pairs et de l'étude de la capacité d'évaluation décentralisée réalisée dans le cadre de l'examen des procédures opératoires.
 - ❖ Révision de la politique d'évaluation.
 - ❖ Élaboration d'une stratégie d'évaluation, simultanément ou après la révision de la politique d'évaluation, en fonction du modèle d'évaluation retenu.
 - ❖ Actualisation des références à l'évaluation dans les directives concernant les programmes.
 - ❖ Vérification de la cohérence de la stratégie d'évaluation et de la stratégie de suivi et d'examen.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

CAD	Comité d'aide au développement
EQAS	système d'assurance qualité des évaluations
OEV	Bureau de l'évaluation
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RMP	Division de la gestion et du suivi de la performance
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance