

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 20–24 octobre 2003

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

Point 4 de l'ordre du
jour

Pour approbation

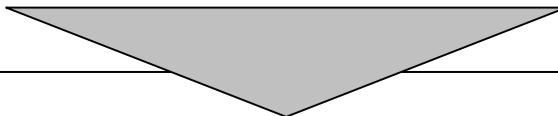
F

Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2003/4-C
19 septembre 2003
ORIGINAL: ANGLAIS

POLITIQUE DU PAM EN MATIÈRE D'ÉVALUATION

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://www.wfp.org/eb>).

Note au Conseil d'administration



Le présent document est présenté au Conseil d'administration pour approbation.

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

Directeur du Bureau de l'évaluation M. K. Tuinenburg tél.: 066513-2252
(OEDE):

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



Résumé

Le présent rapport sur la politique du PAM en matière d'évaluation répond à la demande présentée par les membres du Conseil d'administration, au cours de sa session annuelle en mai 2002, à l'effet que le document examiné alors ("Politique de suivi et d'évaluation orientés vers les résultats du Programme alimentaire mondial")¹ soit revu pour tenir compte des observations présentées par les membres du Conseil. Ils ont également demandé à cette même session un plan de mise en œuvre du suivi et de l'évaluation et le budget correspondant.

Après l'établissement de la Division de la gestion axée sur les résultats en février 2003, la responsabilité de la supervision générale des activités de suivi et des orientations à fournir dans ce domaine a maintenant été transférée du Bureau de l'évaluation au nouveau Bureau de l'évaluation des résultats et des rapports (OEDP). Par suite, le rapport a donc été révisé et porte exclusivement sur l'évaluation. Les problèmes de suivi sont abordés dans le document pour information intitulé "La gestion axée sur les résultats au PAM: prochaines étapes", qui est également soumis à l'actuelle session du Conseil.

Le présent rapport devrait être lu en parallèle avec le plan de travail biennal et le budget du Bureau de l'évaluation pour 2004–2005, présentés en annexe au plan de gestion biennal de l'Organisation.² Le rapport reprend les principaux éléments des précédents documents sur la politique d'évaluation présentés au Conseil d'administration en 2000³ et en 2002. Il souligne que l'évaluation est une responsabilité qui incombe à l'Organisation, et qu'elle repose sur deux principes indissociables de transparence et d'acquisition de connaissances, et qu'elle s'exerce dans un contexte d'indépendance. Il reconnaît aussi que les évaluations peuvent couvrir une gamme très diversifiée, allant des auto-évaluations qui visent à tirer des enseignements ou apporter des améliorations immédiates jusqu'aux évaluations effectuées par l'OEDP, en passant par celles conduites par les bureaux de région ou de pays faisant appel à des consultants extérieurs.

La deuxième partie du rapport examine le problème de l'indépendance, la localisation du Bureau de l'évaluation et les problèmes de dotation en personnel. Le rapport conclut qu'il serait inopportun de détacher l'OEDP du Secrétariat, étant donné le rôle important qu'il joue en promouvant la culture d'acquisition de connaissances de l'Organisation.

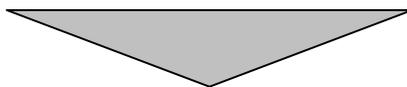
¹ WFP/EB.A/2002/5-C.

² WFP/EB.3/2003/5-A/1.

³ WFP/EB.A/2000/4-C, "WFP Principes et méthodes du PAM en matière de suivi et d'évaluation".



Projet de décision*



Le Conseil approuve la politique du PAM en matière d'évaluation présentée dans le document WFP/EB.3/2003/4-C, définie dans le contexte de la décentralisation, et demande au Secrétariat de prendre note des commentaires et observations présentés par le Conseil.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.



APERÇU DU PROBLEME

1. La préparation, puis les discussions au sujet du document "Politique de suivi et d'évaluation orientés vers les résultats du Programme alimentaire mondial" (WFP/EB.A/2002/5-C), qui ont eu lieu à la session annuelle du Conseil d'administration en mai 2002, ont montré que les Membres du Conseil et le Secrétariat reconnaissaient très largement que d'importants changements étaient nécessaires pour que le PAM puisse faire état des résultats obtenus. Bien que les politiques générales exposées dans le document aient été largement appuyées, le Conseil a estimé que le texte devait être renforcé et a demandé un rapport révisé. Il a également été d'avis que les politiques générales devaient se concrétiser par des moyens et a donc demandé un plan de mise en oeuvre du suivi et de l'évaluation accompagné d'un budget.
2. Au cours de l'élaboration de la politique de suivi et d'évaluation et du plan de mise en oeuvre, il est devenu évident que l'établissement d'un système solide de suivi et de rapports axé sur les résultats exigeait des investissements importants. Cela a conduit à la création en février 2003 de la nouvelle Division de la gestion axée sur les résultats (OEDR) et à l'établissement au sein de l'OEDR du Bureau de l'évaluation des résultats et des rapports (OEDP), responsable d'établir des indicateurs et de renforcer le suivi. Le Bureau de l'évaluation et du suivi devait reprendre ses activités d'évaluation comme cela avait été le cas quatre ans plus tôt. Comme les fonctions de suivi et d'évaluation se renforcent mutuellement, le Bureau de l'évaluation (OEDE) a été transféré de la Division des services de contrôle (OEDO) à OEDR, qui relève du Bureau du Directeur exécutif.
3. Ces remaniements impliquent que le présent rapport traitera seulement de l'évaluation. (Le problème du suivi est traité dans le rapport pour information intitulé "La gestion axée sur les résultats au PAM: prochaines étapes"). Ce rapport traite de la politique du PAM en matière d'évaluation et de sa mise en oeuvre dans tous les services du Programme et tire au clair les problèmes posés par l'indépendance des fonctions d'évaluation dans un contexte de décentralisation. A la demande des membres du Conseil d'administration, une section sera consacrée à l'indépendance du Bureau de l'évaluation et sa localisation dans la structure de l'Organisation.
4. Au cours de la session annuelle du Conseil d'administration de 2003, d'autres discussions ont eu lieu sur le plan de travail et le budget de l'OEDE. Il a été convenu que le plan de travail biennal, accompagné d'un budget, serait présenté au Conseil en liaison avec le budget biennal proposé. Le plan de travail et le budget font maintenant partie intégrante du Plan de gestion. (WFP/EB.3/2003/5-A/1).
5. Le présent rapport comprend deux parties. La première partie décrit la politique du PAM en matière d'évaluation, les principes qui la régissent et les modifications nécessaires au niveau de la mise en oeuvre dans un environnement décentralisé. La deuxième partie est consacrée au Bureau de l'évaluation; elle traite essentiellement des problèmes d'indépendance et présente un certain nombre d'options et de considérations relatives à la localisation de l'OEDE.



SECTION I: UNE NOUVELLE POLITIQUE D'ÉVALUATION AU PAM

Introduction

6. L'évaluation au PAM a une longue histoire, puisqu'elle est intégrée aux activités du Programme depuis pratiquement le début. Le premier rapport de politique générale sur l'évaluation "Évaluation des projets", remonte à 1965 et avait été présenté à la session d'octobre du Comité intergouvernemental du PAM. Selon ce rapport, "l'évaluation est un élément essentiel du contrôle exercé sur l'aide du PAM par le Directeur exécutif, aidé de son personnel et avec le concours des gouvernements bénéficiaires. Elle fait partie intégrante des responsabilités qui incombent au Directeur exécutif à l'égard du Comité intergouvernemental, aux termes des Règles générales du PAM [...] L'évaluation s'appuie néanmoins [...] sur des jugements indépendants (ceux des consultants, du personnel des organismes coopérant au projet etc.) [...]".
7. Bien des choses ont changé depuis 1965, mais deux principes de ce document datant des débuts de l'Organisation demeurent: transparence et acquisition de connaissances, s'exercent dans un contexte d'indépendance. Ils sont toujours le fondement de la politique du PAM en matière d'évaluation.
8. Au fil des années, l'OEDE a soumis un nombre impressionnant de rapports au Conseil d'administration et aux organes qui l'ont précédé. Des discussions ont eu lieu sur ces rapports soumis pour examen et sur les plans de travail annuels à horizon mobile présentés seulement pour information. Le Conseil a fourni des directives importantes sur la manière dont le PAM exerce ses responsabilités en matière d'évaluation, qui ont débouché sur des révisions de la politique appliquée ainsi que sur une amélioration des procédures et un renforcement de l'efficacité. Enfin, en 2000, le PAM a introduit des notes pour information sur les mesures prises par la direction pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans les rapports d'évaluation. Tout cela témoigne de l'importance que le Conseil attache à la fonction de l'évaluation.
9. L'adjonction des responsabilités du suivi aux fonctions de l'OEDE⁴ au 1er janvier 2000 a élargi le domaine d'activités du Bureau. Deux rapports de politique générale ont été présentés aux sessions annuelles de 2000 et 2002: le premier, "Principes et méthodes du PAM en matière de suivi et d'évaluation" (WFP/EB.A/2000/4-C), qui était soumis pour examen, traitait de la relation entre le suivi et l'évaluation. Il donnait un aperçu des principes directeurs du PAM en matière de suivi et d'évaluation, dans le contexte d'une gestion axée sur les résultats et d'une Organisation tirant les leçons de son expérience, et il proposait de nouvelles orientations concernant l'évaluation. Le second rapport, "Politique de suivi et d'évaluation orientés vers des résultats du Programme alimentaire mondial" (WFP/EB.A/2002/5-C) était présenté pour approbation. Tout en appuyant l'orientation générale de ce rapport, le Conseil a demandé qu'il soit révisé; il a demandé en outre que lui soient présentés un plan de mise en œuvre et le budget qui serait nécessaire pour exécuter la politique proposée.
10. Il est rapidement apparu que le travail d'identification des indicateurs et la préparation d'un plan de mise en œuvre couvrant les implications budgétaires n'étaient pas de la compétence de l'OEDE. Cela a conduit à la création de la Division de la gestion axée sur les résultats en février et de l'OEDP en juillet. Après quoi l'OEDE a pu reprendre ses fonctions essentiellement consacrées à l'évaluation.

⁴ Rebaptisé à cette occasion Bureau de l'évaluation et du suivi.



11. Dans l'intervalle toutefois, l'OEDE a continué d'élaborer des directives d'évaluation et de suivi pour la mise en œuvre des activités et la formation. La première compilation de ces directives a été mise en circulation au PAM en octobre 2002 et intégrée au Manuel de conception des programmes (PDM), disponible sur Intranet par WFPgo. Un programme de formation en évaluation et suivi a également été mis au point et introduit à titre pilote dans trois pays du Bureau régional pour l'Afrique orientale.
12. En ce qui concerne l'évaluation, les deux rapports d'évaluation et suivi préparés en 2000 et en 2002 jetaient les bases d'une nouvelle politique en matière d'évaluation. Le principal objectif était de renforcer la culture de l'évaluation dans toute l'Organisation dans le but de réunir des connaissances dans la perspective de la décentralisation. La proposition la plus notable contenue dans ces deux rapports présentés aux sessions annuelles de 2000 et de 2002 concernait le transfert sur le terrain de la responsabilité de l'évaluation de la plupart des projets et programmes. En 2000, le Conseil a approuvé la répartition du travail proposée entre l'OEDE, les bureaux régionaux et les bureaux de pays.
13. Le rapport de politique générale de 2002 énonçait les quatre grandes lignes de la nouvelle politique, à savoir que:
- toute opération d'une durée supérieure à 12 mois devrait faire l'objet d'une évaluation;
 - l'OEDE continuerait d'assurer au Conseil d'administration du PAM un service d'évaluation indépendant, centré sur l'évaluation des questions de politique générale et de programmes, sur les opérations importantes et sur les programmes de pays de la première génération parvenus à mi-parcours;
 - l'OEDE identifierait et diffuserait les enseignements et les connaissances fournis par les évaluations pour appuyer une amélioration de la programmation et l'application des connaissances acquises dans toute l'Organisation; et
 - l'OEDE fournirait des orientations et un appui aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays pour assurer une mise en œuvre effective de la nouvelle politique.
14. Sur la base du principe qu'au moins un des trois exercices d'évaluation suivants devait être entrepris pendant ou après l'exécution d'une opération de plus de 12 mois, le rapport de 2002 décrivait la répartition des tâches comme suit:
- a) **Auto-évaluations** entreprises par le bureau de pays en collaboration avec le gouvernement, les partenaires chargés de l'exécution et, si possible, les représentants des bénéficiaires, en appliquant les directives suivantes:
- toutes les opérations doivent faire l'objet d'une auto-évaluation avant la planification d'une nouvelle phase ou à la fin des opérations; et
 - en règle générale, aucun consultant extérieur ne doit intervenir, si ce n'est pour faciliter le bon déroulement de l'opération.
- b) **Évaluations conduites par le bureau de pays ou le bureau régional**, couvrant:
- toute opération à tout moment, si le besoin s'en fait sentir et si les problèmes ne peuvent être résolus par l'auto-évaluation; et
 - toute opération dont le budget cumulé de toutes les phases dépasse 50 millions de dollars E.-U. et si l'évaluation précédente a eu lieu plus de trois ans plus tôt.⁵

⁵ Toutefois, il faudrait d'abord envisager une évaluation conduite par le bureau de pays ou par le bureau régional. Si cela n'est pas possible, ou n'est pas souhaitable, il faudrait demander à l'OEDE de se charger de l'évaluation.



- c) **Évaluations conduites par l'OEDE**, couvrant:
- tous les programmes de pays de la première génération à mi-parcours;⁶
 - toute opération dont le budget cumulé pour toutes les phases dépasse 50 millions de dollars et si l'évaluation antérieure a eu lieu plus de trois ans auparavant (si l'évaluation n'est pas entreprise par le bureau de pays ou par le bureau régional);
 - toute opération, évaluation thématique ou de politique générale demandée par le Conseil d'administration ou la direction du PAM; et
 - les évaluations de l'OEDE recensées et proposées dans le cadre de son exercice biennal de planification des activités; elles sont entreprises avec l'accord du bureau régional et du bureau de pays.
15. Les considérations ci-dessus et les implications pratiques décrites dans le rapport de 2002 constituent toujours le fondement de la politique du PAM en matière d'évaluation et de sa mise en œuvre par l'OEDE et sur le terrain. D'accord avec l'orientation générale du rapport de 2002, le Conseil a demandé des précisions concernant la décentralisation des fonctions d'évaluation sur le terrain (c'est-à-dire aux administrateurs qui sont aussi responsables de la mise en œuvre des activités qui doivent être évaluées), soulevant des questions sur l'indépendance et l'impartialité des évaluations, en ce qui concerne l'OEDE que les (auto)évaluations conduites sur le terrain.

La nouvelle politique d'évaluation

16. La nouvelle politique d'évaluation du PAM part du principe que, dans une Organisation qui tire les enseignements de son expérience, l'évaluation n'est pas seulement l'affaire du Bureau de l'évaluation qui, de toute façon, ne pourrait couvrir qu'une faible partie des opérations. Elle doit plutôt être partie intégrante de la culture de l'Organisation à *tous les niveaux*. Elle constituerait ainsi un continuum avec, à une extrémité, les évaluations exécutées de manière totalement indépendante par des personnes n'ayant aucune responsabilité de mise en œuvre des activités (c'est-à-dire évaluations exécutées par l'OEDE, normalement par des équipes d'évaluateurs extérieurs, présentant rapport au Directeur exécutif et au Conseil d'administration) et à l'autre extrémité, les auto-évaluations effectuées par le personnel de terrain chargé de l'exécution. Les évaluations conduites par les bureaux régionaux et les bureaux de pays en faisant appel à des consultants extérieurs se situeraient entre les deux. Quelles que soient leurs modalités de gestion, toutes les évaluations se conformeraient aux mêmes principes directeurs.
17. La nouvelle politique d'évaluation ne vaut donc pas exclusivement pour l'OEDE, la seule division qui traditionnellement exécutait des évaluations, mais pour toute l'Organisation. Le siège, les bureaux régionaux et les bureaux de pays ont chacun leur rôle à jouer à cet égard.
18. Le terme "auto-évaluation", s'il n'est peut-être pas le terme idéal, a le mérite de souligner l'importance attachée à l'évaluation par l'Organisation: en pratiquant des auto-évaluations, les personnes chargés de l'exécution des programmes prennent du recul et jettent un regard critique sur les opérations et sur le suivi quotidiens.
19. Comme il a été indiqué au début de ce rapport, l'évaluation au PAM a toujours été inspirée par des considérations de transparence et d'acquisition de connaissances. La nouvelle politique continue de tendre vers ces deux buts indissociables, que ce soit sur le

⁶ Les évaluations à mi-parcours des programmes de pays de la seconde génération seraient en règle générale confiées aux bureaux de pays ou aux bureaux régionaux.



terrain ou au siège. Toutefois, le PAM ne doit pas rendre des comptes au seul Conseil d'administration et n'a pas l'apanage de la recherche de connaissances.

20. Même si le Bureau de l'évaluation soumet ses rapports au Conseil d'administration, les réponses qu'il doit apporter aux demandes d'informations de celui-ci ne représentent qu'une de ses activités, la plus visible il est vrai. Il a de nombreuses autres fonctions au sein de l'Organisation, comme la formulation de directives techniques pour permettre aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays d'effectuer leur travail d'évaluation. Il fournira aussi l'appui technique nécessaire aux titulaires des postes récemment approuvés pour la mesure des résultats et l'évaluation dans les bureaux régionaux. En outre, sa participation aux réunions du Comité d'examen des programmes ou à des réunions organisées à un stade moins avancé lui permet de veiller à ce que les enseignements tirés de ces activités soient pris en compte au stade de la conception de nouvelles activités. Ces considérations valent aussi pour la formulation de la politique.
21. L'OEDE effectue des évaluations traditionnelles et d'autres qui le sont moins; on peut citer en exemple l'évaluation en temps réel des opérations d'urgence récemment introduite dans un double but: (i) disposer d'une évaluation plus pertinente et mieux documentée à la fin d'une opération —ce qui aiderait à l'avenir à améliorer la performance des activités d'urgence; et (ii) fournir dans les meilleurs délais une rétroinformation à l'administration, aussi bien sur le terrain que dans les bureaux régionaux et au siège. On n'a pas encore déterminé quel objectif était le plus important et le plus utile.
22. L'OEDE a aussi commencé d'entreprendre des études à la demande des divisions du siège. On peut citer en exemple l'examen de l'initiative de décentralisation qui a été effectué à la demande du Département des opérations, l'étude sur le Centre de logistique conjoint des Nations Unies (UNJLC) en Afghanistan, qui a été suivie d'une étude sur l'UNJLC en Iraq, l'une et l'autre à la demande du Service des transports de surface. L'impartialité et l'indépendance de l'OEDE justifient que ces examens —peut-être moins approfondis que les évaluations habituelles— lui soient confiés plutôt qu'aux services concernés.

SECTION II: INDÉPENDANCE ET PLACE DU BUREAU DE L'ÉVALUATION DANS LA STRUCTURE DU PAM

Principes directeurs de l'évaluation au PAM

23. Pour élaborer ses principes, normes et critères d'évaluation, le PAM s'est inspiré de différentes sources, parmi lesquelles l'évaluation de l'aide au développement publiée conjointement par l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE) et le Comité d'aide au développement (CAD) dans deux rapports de 1991 et de 1998. L'évaluation vise essentiellement à tirer les enseignements de l'expérience et à assurer la transparence. D'après l'un des documents du CAD/OCDE, "L'évaluation consiste en l'analyse, aussi systématique et objective que possible, d'un projet, d'un programme ou d'une politique en cours ou achevé, de sa conception, de son exécution et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et la réalisation des objectifs, l'efficacité pour le développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité. L'évaluation doit fournir des informations crédibles et utiles permettant aux bénéficiaires aussi bien qu'aux donateurs de prendre en compte les enseignements tirés de l'exercice dans leurs processus de décision. L'impartialité et l'indépendance à l'égard des décideurs et de la hiérarchie sont deux principes essentiels d'une bonne évaluation.



24. En ce qui concerne les normes et les critères, deux autres documents ont guidé l'évaluation au PAM: "Évaluer les programmes d'aide humanitaire dans des situation d'urgence complexes" (1999) du CAD/OCDE, et les critères d'évaluation établis par le Réseau d'apprentissage actif sur la responsabilité et la performance en matière d'assistance humanitaire (ALNAP), dont le PAM est membre.
25. Les principes directeurs de l'évaluation au PAM ont été décrits dans le document du Conseil d'administration "Principes et méthodes du PAM en matière de suivi et d'évaluation" (WFP/EB.A/2000/4-C) comme suit:
- Les évaluations doivent contribuer à la gestion.
 - Les évaluations doivent être indépendantes et impartiales.
 - Les évaluations doivent être crédibles.
 - Les conclusions, les recommandations et les enseignements tirés de l'évaluation doivent être rendus publics et communiqués à toutes les parties prenantes.
 - Les problèmes liés à l'évaluation doivent être pris en compte dès la conception d'une intervention.
 - Dans la mesure du possible, les évaluations doivent être menées de façon concertée avec les pays bénéficiaires, les autres institutions des Nations Unies et les donateurs intéressés.
26. Si les évaluations effectuées par l'OEDE doivent être indépendantes et impartiales, le degré d'indépendance et d'impartialité dépend des arrangements institutionnels. Il s'agit notamment des structures hiérarchiques, de l'examen et de l'approbation des rapports d'évaluation, de l'approbation des programmes de travail, des disponibilités budgétaires, et des problèmes de dotation en personnel.

Procédure

⇒ *Structure hiérarchique*

27. Le service d'évaluation du PAM remonte à la création du Programme. Au départ, il était situé au sein du Bureau du Directeur exécutif, relevant directement du Directeur exécutif. Puis, en janvier 1988, le PAM a établi la Division de l'évaluation et des politiques, composée de trois services: recherche sur les politiques et analyse des données, conception des projets et évaluation. Au milieu des années 90, l'OEDE a réintégré le Bureau du Directeur exécutif, et en Octobre 2001 il a été intégré à la nouvelle Division des services de contrôle, avec le Bureau de la vérification intérieure des comptes et le Bureau de l'Inspecteur général. Il faisait rapport au Directeur exécutif adjoint. En février 2003, l'OEDE a été de nouveau transféré, cette fois à la Division de la gestion axée sur les résultats nouvellement créée au Bureau du Directeur exécutif.
28. Dès le départ, le Bureau de l'évaluation a systématiquement soumis tous ses rapports d'évaluation au Conseil d'administration pour examen; cette pratique est toujours en vigueur. Avant leur mise au point finale pour soumission au Conseil d'administration, les rapports d'évaluation administrés par l'OEDE et établis par des consultants extérieurs sont communiqués à divers services du PAM pour commentaires et observations. C'est le Directeur de l'OEDE qui donne le feu vert aux services compétents pour le traitement et la distribution des rapports d'évaluation au Conseil d'administration. Après l'établissement de la version définitive d'un rapport, l'OEDE soumet les recommandations proposées à la direction pour qu'elle prenne les mesures appropriées et en assure le suivi. La matrice des mesures ultérieurement prises par la direction est également soumise au Conseil. Les



discussions qui ont lieu au Conseil portent généralement sur le rapport d'évaluation et sur la matrice des mesures prises en conséquence par la direction. L'opération se déroule de la même manière dans le cas des examens effectués par l'OEDE.

Conclusion: Si l'OEDE a toujours fait partie du Secrétariat, dans la pratique son Directeur fait rapport au Conseil d'administration. La responsabilité de la préparation et de l'examen au siège des rapports devant être soumis au Conseil d'administration incombe au Directeur de l'évaluation.

Intégration de l'OEDE à l'OEDR, la nouvelle Division de la gestion axée sur les résultats

29. L'OEDE étant installé au Secrétariat, il y a des avantages pratiques à ce qu'elle soit intégrée à l'OEDR. Le Directeur de l'OEDR, qui fait rapport directement au Directeur exécutif, joue un rôle important en faisant en sorte que, non seulement l'OEDE puisse effectuer son travail de manière indépendante, mais aussi que les résultats des évaluations soient pris en compte dans les décisions du PAM au niveau du personnel de direction. Pour des considérations d'indépendance, le Directeur de l'évaluation ne fait pas partie du personnel de direction. Le Directeur de l'OEDR assure donc la liaison entre l'OEDE d'une part, le Directeur exécutif et le personnel de direction de l'autre. Le processus est bilatéral: en tant que membre du personnel de direction, représentant les plus hauts niveaux de l'administration et totalement impliqué dans les problèmes de l'Organisation, le Directeur de l'OEDR peut apporter des contributions importantes à la préparation des plans de travail de l'OEDE.

Rapports présentés au Directeur exécutif et au Conseil d'administration

30. La responsabilité de l'évaluation, y compris l'approbation des rapports d'évaluation, est déléguée au Directeur de l'OEDE. Des rapports résumés d'évaluation sont soumis par le Directeur de l'OEDE au Conseil d'administration. A l'avenir, le Directeur de l'OEDE soumettra aussi officiellement les rapports résumés au Directeur exécutif par l'intermédiaire du Directeur de l'OEDR, ce qui permettra au Directeur exécutif de rendre compte dans un document pour information adressé au Conseil d'administration, des mesures prises pour donner suite aux recommandations. La responsabilité des mesures prises par la direction sera déléguée au Directeur de l'OEDR qui devra veiller à ce que les enseignements tirés du suivi et de l'évaluation soient mis en application.

⇒ **Programme de travail**

31. Le programme de travail de l'OEDE est préparé par le Directeur de l'évaluation et tient compte des suggestions et des demandes des directeurs du PAM et du Conseil d'administration ainsi que de la conduite éventuelle d'évaluations conjointes avec d'autres organisations. Comme il est logique l'OEDE assure la coordination des évaluations extérieures. Jusqu'à maintenant son plan de travail à horizon mobile était présenté chaque année au Conseil dans un rapport pour information. Cette procédure vient toutefois d'être modifiée: désormais, il soumettra tous les deux ans pour approbation un plan de travail dans le cadre du Plan de gestion de l'exercice biennal. Comme pour d'autres documents préparés sous la responsabilité de l'OEDE, le Directeur de l'OEDE donne l'autorisation aux services compétents de procéder au traitement et à la distribution du plan de travail aux membres du Conseil.
32. Maintenant que la nouvelle politique d'évaluation décentralise certaines fonctions sur le terrain et que l'OEDE concentre ses efforts sur les questions thématiques et sur les



opérations de grande envergure, des consultations plus systématiques avec le personnel de direction et le Conseil d'administration sont nécessaires avant que le programme biennal ne soit établi sous sa forme définitive. Le Directeur de l'OEDR assure la liaison avec le personnel de direction, mais il n'y a pas de mécanisme de consultation formelle ex ante avec le Conseil d'administration au sujet de la préparation du plan de travail biennal de l'OEDE.

⇒ **Budget**

33. Pour la période biennale en cours, le budget de l'OEDE consiste en un budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) pour les dépenses de personnel permanent et de bureau et un budget AAP plus modeste pour financer deux évaluations thématiques par an. L'essentiel du financement des activités d'évaluation provient des coûts d'appui direct (CAD) inscrits dans les budgets des programmes/projets, la gestion étant assurée par les Directeurs de pays et les Directeurs régionaux. Bien que dans le cas des évaluations de programmes de pays une solution ponctuelle ait été trouvée, la dépendance à l'égard des fonds CAD a créé des problèmes, et certaines évaluations ont dû être annulées ou reportées faute de financement. Il est aussi arrivé que les évaluations ne puissent être conduites dans les conditions prévues.
34. L'indépendance budgétaire est une condition sine qua non du bon fonctionnement d'un service d'évaluation indépendant. Le Directeur exécutif en ayant convenu, le budget de l'OEDE sera maintenant intégralement financé sur le budget AAP et donc intégré au Plan de gestion biennal (2004–2005) (voir document WFP/EB.3/2003/5-A/1).

⇒ **Dotation en personnel**

35. La majorité des membres du personnel de l'OEDE, y compris son Directeur, sont des fonctionnaires internationaux permanents, soumis aux procédures normales de réaffectation. Cela a au moins trois implications. Tout d'abord, les membres du personnel nouvellement affectés, qui normalement ne sont pas des experts de l'évaluation, doivent être formés, sur le tas et en suivant des cours spécialisés, avant de devenir vraiment efficaces. En second lieu, bien que deux postes aient été classés comme postes de spécialites au début de 2002, le règlement actuel de la division des Ressources Humaines (HR) concernant les nominations et les perspectives de carrière permet difficilement au PAM d'attirer des spécialistes de l'évaluation qualifiés venus de l'extérieur. En troisième lieu, une fois formés, les membres du personnel s'attendent à être réaffectés au bout de quelques années. Un autre problème a trait aux conflits d'intérêt: le personnel chargé d'évaluer le travail des gestionnaires dont les décisions pourront être déterminantes pour sa promotion et sa réaffectation risque de ne pas travailler dans les conditions d'indépendance souhaitables. Ce problème peut aussi se poser dans d'autres services de l'Organisation.

Conclusion: L'évaluation étant un travail spécialisé, l'OEDE devrait avoir les moyens d'attirer des candidats qualifiés et expérimentés, susceptibles de rester en fonction durant de nombreuses années.



36. HR n'ignore pas le problème que les exigences de la rotation posent dans le cas du personnel spécialisé, et pas seulement du personnel d'évaluation. Il entreprend actuellement une enquête en vue d'établir des principes généraux qui pourraient déboucher sur des cycles de rotation plus longs ou sur d'autres solutions.

Conclusion

37. L'OEDE jouit d'une indépendance de fait, puisqu'il fait rapport simultanément au Conseil d'administration et au personnel de direction, son Directeur donnant son feu vert au plan de travail et aux rapports résumés. Il aura maintenant le budget nécessaire pour exécuter son plan de travail. Le budget et le plan de travail sont soumis au Conseil pour approbation.
38. L'OEDE étant intégré à l'OEDR tout en gardant toute son indépendance, il faut maintenant préciser la structure hiérarchique et formuler des règles. Les rapports d'évaluation seront soumis par le Directeur de l'évaluation au Conseil d'administration et en même temps au Directeur Exécutif par l'intermédiaire du Directeur de l'OEDR pour ce qui concerne les mesures prises par la direction.
39. Il y a lieu d'améliorer la portée du programme de travail de l'OEDE ainsi que les procédures de recrutement et de réaffectation de son personnel.

Options pour la localisation du Bureau de l'évaluation

40. Le problème de l'indépendance de l'évaluation déborde de beaucoup celui de l'emplacement de son bureau, qui n'en est pas moins important. Deux options sont envisageables:
- **Première option:** installer le Bureau de l'évaluation en dehors du Secrétariat; il fonctionnerait alors sous les auspices du Conseil d'administration.
 - **Deuxième option:** installer le Bureau de l'évaluation au Secrétariat.

⇒ *Première option: l'OEDE indépendant du Secrétariat*

41. La première option est la plus radicale et correspond à la situation qu'on observe dans les institutions financières internationales et les gouvernements. Il n'y a pas d'exemple connu de cette configuration parmi les organisations des Nations Unies autres que les organisations financières.

Arguments en faveur de cette option

42. Théoriquement, cette option aurait l'avantage de rendre les évaluations de l'OEDE totalement indépendantes de la direction. Autrement dit, la transparence aurait la priorité absolue sur l'acquisition de connaissances au sein de l'Organisation. Les relations de l'OEDE avec la direction du PAM changeraient complètement: certaines activités internes devraient être supprimées, ce qui permettrait à l'OEDE de se concentrer sur une tâche principale. Les produits pourraient gagner en qualité. En outre, avec la décentralisation prévue de la fonction de l'évaluation aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays, il serait logique que l'OEDE recentre ses activités sur le Conseil plutôt que sur le Programme.



Arguments contre cette option

43. Le principal inconvénient de cette option, indépendamment des implications importantes qu'elle aurait au plan de l'Organisation,⁷ serait de causer une scission dans la fonction de l'évaluation: l'obligation de rendre des comptes au Conseil d'une part, et l'acquisition de connaissances de l'autre. Les contributions de l'OEDE à l'Organisation n'ont pas été négligeables: fourniture de directives techniques, d'intrants et de modules destinés aux programmes de formation; participation aux réunions du Comité d'examen des programmes pour fournir des données utiles à la conception des projets/programmes; participation aux groupes de travail thématique, de politique générale, etc. Si l'OEDE est détaché du Secrétariat, comme le voudrait cette option, il aurait du mal à s'acquitter de sa fonction d'acquisition de connaissances, qui est un des deux principes (avec la transparence) qui régissent l'évaluation au PAM.
44. Plus important encore, le déplacement de l'OEDE s'il survenait maintenant devrait être examiné à la lumière de ce qui est considérée comme une fonction d'évaluation bien adaptée au PAM. Dans le rapport de politique générale sur le suivi et l'évaluation présenté à la session annuelle du Conseil d'administration en 2002, la fonction de l'évaluation (qui est un peu différente du rôle joué actuellement par l'OEDE), était décrite comme un continuum allant des auto-évaluations conduites par les bureaux de pays jusqu'aux évaluations indépendantes conduites par l'OEDE. L'idée d'un continuum était capitale, et l'OEDE devait jouer un rôle important en aidant les bureaux régionaux et les bureaux de pays à faire de l'évaluation un instrument d'acquisition d'informations à la disposition des gestionnaires.

⇒ *Deuxième option: l'OEDE au sein du Secrétariat*

45. Depuis une dizaine d'années, le Bureau de l'évaluation est intégré au Bureau du Directeur exécutif. De la fin de 2001 à février 2003, l'OEDE a fait partie de la Division des services de contrôle. Depuis février 2003, il est l'un des deux bureaux qui constituent la Division de la gestion axée sur les résultats, dont le Directeur est membre du personnel de direction et fait directement rapport au Directeur exécutif.

Arguments en faveur de cette option

46. Un des principaux objectifs de la politique du PAM en matière d'évaluation est de renforcer la culture de l'évaluation à tous les niveaux de l'Organisation. L'évaluation n'est pas la prérogative du seul OEDE. Indépendamment des services qu'il assure au Conseil d'administration, l'OEDE exerce un certain nombre de fonctions au sein de l'Organisation, comme la formulation de directives, l'appui et la participation au Comité d'examen des programmes. Le Directeur de l'OEDE assure la liaison directe avec le personnel de direction et le Directeur exécutif, ce qui permet de faire en sorte que les recommandations des évaluations soient prises en compte dans les décisions concernant la préparation des politiques générales et la formulation des activités. En outre, le Directeur de l'OEDE organise et préside fréquemment des séances d'information et de bilan qui précèdent ou suivent des missions d'évaluation et auxquelles assistent des membres du personnel de direction et d'autres fonctionnaires du PAM, en fonction du sujet de l'évaluation.

⁷ Comme l'établissement d'un Comité de l'évaluation par le Conseil d'administration.



47. L'OEDE est responsable des contacts avec les autres organisations des Nations Unies pour tout ce qui concerne l'évaluation (par exemple, pour ce qui touche au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, pour les évaluations conjointes, pour les évaluations extérieures). Cela implique généralement des contacts intensifs avec le Département des opérations, les bureaux régionaux et les bureaux de pays ainsi qu'un rôle appui.

Arguments contre cette option

48. Le principal désavantage théorique que présente l'intégration de l'OEDE au Secrétariat est qu'il pourrait être perçu comme ne pouvant effectuer son travail dans les conditions d'indépendance voulues. Comme le personnel de l'OEDE est soumis au règlement en vigueur en matière de promotion et de réaffectation, la question se poserait de savoir s'il n'appliquerait pas une forme d'autocensure aux conclusions et aux recommandations des évaluations? (il ne faut pas oublier cependant, que les évaluations de l'OEDE sont principalement conduites par des consultants extérieurs et indépendants).
49. Si l'OEDE était séparé du Secrétariat, les fonctions internes du Bureau s'en trouveraient notablement réduites.

Conclusions

50. Tant que la transparence et l'acquisition de connaissances constituent les deux grands principes de la politique du PAM en matière d'évaluation, l'OEDE s'attachant pour sa part à promouvoir une culture de l'évaluation en fournissant un appui et des avis pour la réalisation d'évaluations décentralisées sur le terrain, il serait inopportun de détacher l'OEDE du Secrétariat.
51. Avec l'OEDE au sein du Secrétariat, il sera plus facile de prendre en compte les conclusions des évaluations lors de l'élaboration des politiques et de la formulation des projets et des programmes.
52. La nouvelle structure hiérarchique (et la place de l'OEDE au sein du Secrétariat) donnent la garantie que l'OEDE peut assumer sa tâche conformément aux principes d'indépendance établis, en faisant rapport simultanément au Directeur exécutif et au Conseil d'administration. Si le nouveau budget biennal est approuvé par le Conseil, l'OEDE disposera du budget nécessaire pour mener à bien son programme de travail. (Le budget et le plan de travail de l'OEDE sont soumis à la présente session du Conseil pour approbation, dans le cadre du Plan de gestion de l'Organisation.)



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

| | |
|----------|--|
| AAP | Budget administratif et d'appui aux programmes |
| CAD | Coût d'appui direct |
| CAD/OCDE | Comité d'aide au développement de l'Organisation de la coopération et de développement économiques |
| OEDE | Bureau de l'évaluation |
| OEDO | Division des services de contrôle |
| OEDP | Bureau de l'évaluation des résultats et des rapports |
| OEDR | Division de la gestion axée sur les résultats |
| UNJLC | Centre conjoint de logistique des Nations Unies |

