



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Conseil d'administration
Session annuelle
Rome, 21-25 juin 2021

| | |
|--|----------------------------|
| Distribution: générale | Point 7 de l'ordre du jour |
| Date: 7 mai 2021 | WFP/EB.A/2021/7-D* |
| Original: anglais | Rapports d'évaluation |
| * Nouvelle parution pour raisons techniques le 16 juin 2021 | Pour examen |

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<https://executiveboard.wfp.org/fr>).

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

Projet de décision*

Le Conseil prend note du rapport succinct de l'examen par les pairs de la fonction d'évaluation au Programme alimentaire mondial (WFP/EB.A/2021/7-D) et de la réponse du PAM (WFP/EB.A/2021/7-D/Add.1), et invite à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

* 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.

Conformément à la politique en matière d'évaluation (2016-2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1) et pour respecter l'intégrité et l'indépendance des constatations issues des évaluations, l'édition du présent rapport a été limitée et il est donc possible que certains termes employés ne soient pas pleinement conformes à la terminologie ou aux pratiques éditoriales habituelles du Programme alimentaire mondial; toute demande de précisions à cet égard doit être adressée à la Directrice de l'évaluation du PAM.

Coordonnatrices responsables:

Mme A. Cook
Directrice de l'évaluation
Tél.: 066513-2030

Mme A-C. Luzot
Directrice adjointe de l'évaluation
Tél.: 066513-2509

Caractéristiques de l'examen par les pairs

1. Le présent examen par les pairs de la fonction d'évaluation du PAM a été réalisé conformément aux dispositions du cadre du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE) relatif aux examens spécialisés par les pairs de la fonction d'évaluation des organismes des Nations Unies et aux critères du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Il s'agit du troisième examen par les pairs de la fonction d'évaluation au PAM, qui a été effectué à la demande du PAM.
2. L'objectif de cet examen par les pairs est de renforcer la fonction d'évaluation du PAM afin qu'elle puisse contribuer plus efficacement à la prise de décisions à l'échelle institutionnelle, à l'efficacité des programmes, à l'apprentissage et à la responsabilisation quant aux résultats. Le mandat et les questions, qui ont été définis conformément au cadre du GNUE, avaient pour objet de "mener une évaluation indépendante et spécialisée de la fonction d'évaluation du PAM pour déterminer dans quelle mesure celui-ci a adopté les normes et les règles du GNUE¹". L'évaluation porte essentiellement sur l'indépendance, la crédibilité et l'utilité de la fonction d'évaluation du PAM, ainsi que sur l'efficacité de l'utilisation et du suivi des évaluations au sein du PAM dans le but de promouvoir la responsabilité, l'apprentissage et l'amélioration.
3. Cet examen couvre les deux composantes – centralisée et décentralisée – de la fonction d'évaluation du PAM et permet d'évaluer le rôle et le déploiement stratégique des ressources financières et humaines, la planification et l'utilisation des évaluations ainsi que les systèmes d'assurance qualité. Il se concentre sur la période visée par la politique en vigueur en matière d'évaluation, à savoir 2016 à 2021, et s'appuie sur les constatations issues d'évaluations antérieures, la plus récente étant celle réalisée par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN), qui couvre la période 2017-2018².
4. Le groupe chargé de cet examen par les pairs (ci-après le "groupe d'examen") établi en mars 2020, a examiné et approuvé le mandat en mai, mois au cours duquel un consultant externe a été recruté. En préparation de l'examen par les pairs, le Bureau de l'évaluation a produit un rapport d'autoévaluation complet en suivant les normes et les règles du GNUE. Le groupe d'examen considère que l'autoévaluation faite par le Bureau de l'évaluation offre une réflexion très ouverte et constructive sur les pratiques suivies par le PAM en matière d'évaluation. Il approuve les appréciations qui y sont formulées. Sur la base de cette autoévaluation, des entretiens menés et d'un examen approfondi de la documentation existante, le consultant a élaboré un document d'évaluation préliminaire exhaustif. S'appuyant sur les observations formulées dans ce document, le groupe d'examen a ensuite tenu des réunions à distance du 12 au 26 octobre 2020. Il a rencontré un large éventail de parties prenantes autres que celles du Bureau de l'évaluation, dont de hauts responsables de départements, divisions et bureaux régionaux du PAM, des membres du Conseil d'administration, des directeurs de pays et des membres d'unités régionales d'évaluation. Le présent rapport rassemble les données factuelles et les analyses résultant de toutes ces contributions. En raison des restrictions de voyage liées à la COVID-19, la totalité de l'évaluation a été effectuée à distance. Au moment de l'examen par les pairs, les unités régionales d'évaluation du PAM procédaient à des examens à mi-parcours de leurs stratégies régionales d'évaluation.
5. Le groupe d'examen était composé de six membres:
 - Marco Segone, responsable de l'examen par les pairs, Directeur du Bureau de l'évaluation du Fonds des Nations unies pour la population;
 - Sven Harten, Directeur adjoint de l'Institut allemand d'évaluation du développement;
 - Maurya West Meiers, Fonctionnaire principale chargée de l'évaluation, équipe consultative sur les méthodes du Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale;
 - David Rider Smith, Coordonnateur principal de l'évaluation au Service de l'évaluation du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés;
 - Silvia Salinas Mulder, Présidente de l'Organisation internationale de coopération en évaluation; et

¹ GNUE. 2016. *Normes et règles d'évaluation* (2016).

² MOPAN. 2019. *MOPAN 2017-18 assessments. World Food Programme*.

- Anu Saxén, Directrice de l'Unité d'évaluation du développement, Ministère finlandais des affaires étrangères.

Daniel Arghiros était le Consultant principal en évaluation du groupe d'examen.

6. Le groupe d'examen tient à remercier la Directrice, les Directrices adjointes et le personnel du Bureau de l'évaluation, qui ont facilité le déroulement de l'examen dans un esprit de collaboration. Le travail d'organisation effectué par le Bureau de l'évaluation en vue de l'examen a été exemplaire. Le groupe souhaiterait également remercier tous ses interlocuteurs pour leurs contributions franches et directes.

Fonction d'évaluation du PAM

7. La politique en matière d'évaluation (2016-2021)³ définit la vision, l'orientation stratégique et le modèle retenus pour cette fonction. Dans sa politique d'évaluation, le PAM s'engage à:
 - i) maintenir la bonne qualité de la fonction d'évaluation centralisée tout en envisageant un développement par paliers de la fonction décentralisée, dont la mise en œuvre se fera sur toute la durée de la politique, le Bureau de l'évaluation définissant l'ensemble du dispositif de normes et de règles, de responsabilités et de couverture des évaluations;
 - ii) améliorer partout en son sein la capacité à répondre aux exigences des parties prenantes en matière d'obligation redditionnelle; et
 - iii) renforcer la culture de l'apprentissage, avec les partenaires, et faciliter la prise de décisions fondée sur des éléments probants.
8. La politique en matière d'évaluation définit clairement son ambition et sa finalité dans la théorie du changement qu'elle présente (voir l'annexe). Elle a pour "finalité" de faire en sorte que les résultats des évaluations soient "systématiquement et pleinement pris en compte dans les politiques, les stratégies et les programmes du PAM". La stratégie d'évaluation du PAM⁴ définit un plan de mise en œuvre par étapes, assorti d'un ensemble complet d'indicateurs. Chacun des six bureaux régionaux dispose en outre d'une stratégie d'évaluation régionale, qui reprend l'approche structurée de la stratégie institutionnelle tout en l'adaptant au contexte régional.
9. Les rapports annuels sur l'évaluation successifs montrent que le PAM atteint les objectifs qu'il s'est fixés en matière d'évaluation. Il a augmenté le nombre d'évaluations centralisées et décentralisées, assurant ainsi la couverture requise par les normes de couverture en vigueur. En effet, 16 des 26 politiques du PAM ont été évaluées, et la réalisation par le Bureau de l'évaluation des évaluations de plans stratégiques de pays (PSP) est en bonne voie. En outre, 40 pour cent des bureaux de pays ont réalisé au moins une évaluation décentralisée dans le cadre de leur cycle de planification actuel, conformément aux normes de couverture du PAM applicables. La qualité des évaluations s'est aussi améliorée, les vérifications de la qualité effectuées a posteriori faisant état de progrès constants.
10. Depuis l'adoption de la politique, les ressources financières allouées à la fonction d'évaluation ont quasiment triplé. En 2020, elles représentaient 26,02 millions de dollars É.-U., soit 0,31 pour cent des contributions reçues par le PAM. Le PAM a en outre augmenté les effectifs de spécialistes de l'évaluation, que ce soit au Bureau de l'évaluation ou dans les bureaux régionaux, pour permettre la mise en œuvre du programme de travail en appliquant les normes requises.

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

11. S'agissant de l'indépendance, de la crédibilité et de l'utilité de la fonction d'évaluation du PAM, les appréciations du groupe d'examen sont essentiellement positives. La fonction d'évaluation du PAM respecte les normes et les règles fixées par le GNUE en la matière. Les évaluations centralisées et décentralisées sont utiles tant pour tirer des enseignements que pour rendre des comptes, et la fonction d'évaluation joue un rôle de plus en plus important puisqu'elle contribue à faire du PAM une organisation apprenante. Le groupe d'examen souscrit pleinement à l'avis formulé par le MOPAN selon lequel, au PAM, "[u]ne fonction d'évaluation indépendante et hautement stratégique opérant au niveau institutionnel contrôle la production d'évaluations centralisées et décentralisées de grande qualité".

³ Politique en matière d'évaluation (2016–2021). (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1).

⁴ PAM. 2016. *Corporate Evaluation Strategy (2016–2021)*.

12. Le groupe d'examen estime que les divers aspects du dispositif d'évaluation du PAM constituent un tout cohérent et que la structure de gouvernance de la fonction d'évaluation est efficace. Cette structure a été en grande partie mise en place en réponse à l'examen par les pairs de 2014⁵. Le groupe d'examen a constaté que les normes et les règles du GNUE ont été intégrées à la fonction d'évaluation du PAM dans tous les systèmes établis à l'appui des évaluations, centralisées et décentralisées, et qu'elles ont été actualisées pour prendre en compte les changements récents. Les évaluations et autres produits du Bureau de l'évaluation sont appréciés par tout le personnel du PAM ainsi que par le Conseil d'administration. Le mandat du Bureau de l'évaluation est bien défini. La politique en matière d'évaluation décrit clairement la structure de gouvernance ainsi que les mécanismes d'approbation et de suivi. Elle reprend tous les critères du GNUE, de même que les autres pratiques recommandées par le Corps commun d'inspection du système des Nations Unies. Le Bureau de l'évaluation du PAM a une identité institutionnelle forte et respectée. Le groupe de pilotage de la fonction d'évaluation, dont le mandat découle de la politique d'évaluation en vigueur, a défendu efficacement la fonction d'évaluation. Les hauts responsables semblent apprécier le rôle de l'évaluation et la valeur ajoutée qu'elle apporte, et force est de constater que cette fonction bénéficie d'un soutien important au sein du PAM.
13. Au cours de la période considérée, le Bureau de l'évaluation a adapté la fonction d'évaluation afin que celle-ci reste en phase avec l'évolution des priorités du PAM et les changements organisationnels mis en œuvre, en veillant à sa pertinence et à sa valeur ajoutée. Comme le PAM met désormais l'accent sur l'action au niveau des pays, le Bureau de l'évaluation a beaucoup investi depuis 2016 dans la création d'un système de soutien destiné à aider les bureaux de pays à gérer les évaluations décentralisées en appliquant les normes du GNUE.
14. On observe de réels progrès au regard de l'ambition affirmée dans la politique d'évaluation en vigueur, qui est "d'ici à 2021, d'ancrer la réflexion, les comportements et les systèmes évaluatifs dans la culture de l'obligation redditionnelle et de l'apprentissage du PAM". Toutefois, comme il fallait s'y attendre compte tenu de la taille et de l'échelle des opérations du PAM, cela n'est pas encore tout à fait le cas. Le présent rapport contient des suggestions et des recommandations visant à aider le PAM à réaliser cette ambition.
15. Le groupe d'examen estime que la fonction d'évaluation centralisée du PAM est arrivée à maturité et solidement implantée. L'évaluation décentralisée a énormément progressé depuis 2016: la création d'unités régionales d'évaluation en 2017 et 2018 pour accompagner les bureaux régionaux et les bureaux de pays a considérablement changé la donne. Si le système centralisé d'évaluation est parvenu à maturité, le système d'évaluations décentralisées en réponse à la demande continue d'être mis en place, et c'est sur ce volet que le PAM devra surtout se concentrer.
16. Le groupe d'examen relève que le PAM et les parties prenantes se félicitent de la manière dont la Directrice de l'évaluation et son équipe ont renforcé le poids du Bureau de l'évaluation au sein du PAM. Le professionnalisme dont fait preuve le Bureau de l'évaluation est fort apprécié. Il ne fait par ailleurs aucun doute qu'au niveau international celui-ci contribue activement aux travaux du GNUE et d'autres instances spécialisées dans le domaine de l'évaluation, et que la communauté internationale des praticiens de l'évaluation bénéficie ainsi de la perspective et de l'expérience du PAM.

Indépendance

17. La fonction d'évaluation centralisée du PAM jouit d'un degré élevé d'indépendance, même si elle relève d'un bureau du PAM. La Directrice de l'évaluation planifie, gère et fournit les évaluations sans devoir obtenir l'approbation de la direction du PAM, mais en la consultant de manière appropriée. Dans l'ensemble, cette fonction répond aux normes et aux règles d'évaluation établies par le GNUE et jouit d'une grande indépendance d'organisation. Cette caractéristique n'est pas nouvelle. En 2014, le Corps commun d'inspection avait jugé, dans son analyse de la fonction d'évaluation dans le système des Nations Unies, que le PAM était l'une des deux seules organisations "dont le système satisfait de la façon la plus complète aux cinq critères d'indépendance".
18. Les dispositions figurant dans la politique en matière d'évaluation et la Charte de l'évaluation garantissent un degré d'indépendance suffisant en ce qui concerne la nomination du Directeur de l'évaluation. Celui-ci est nommé par le Directeur exécutif, qui est tenu de présenter la liste finale des candidats retenus au Conseil d'administration pour approbation – une procédure qui assure un niveau d'indépendance

⁵ Rapport succinct de l'examen par les pairs de la fonction d'évaluation au Programme alimentaire mondial (WFP/EB.A/2014/7-D).

suffisant. Le PAM pourrait cependant envisager de renforcer encore cette indépendance en chargeant le Conseil d'administration de gérer directement la sélection et la nomination du Directeur de l'évaluation.

19. La fonction d'évaluation jouit en outre d'une solide indépendance financière. La fonction d'évaluation centralisée est dotée de ressources distinctes, généralement stables et durables, qui permettent au Bureau de l'évaluation de financer la couverture de l'évaluation prescrite par la politique. Le budget du plan de travail annuel du Bureau de l'évaluation est approuvé par le Conseil d'administration dans le cadre du Plan de gestion du PAM. Selon le groupe d'examen, l'objectif approuvé par le Conseil d'administration d'allouer 0,8 pour cent des contributions reçues par le PAM à l'évaluation a permis de garantir l'indépendance financière de la fonction d'évaluation.

Crédibilité

20. Le Bureau de l'évaluation a mis en place des systèmes efficaces pour garantir la validité et la fiabilité des évaluations tant centralisées que décentralisées. Il s'agit là d'un atout indéniable. Le Bureau exerce aussi systématiquement une série de contrôles soigneusement conçus qui se renforcent mutuellement et fait appel à la participation des parties prenantes pour accroître la crédibilité des évaluations. De l'avis du groupe d'examen, ces contrôles sont fiables.
21. La fonction d'évaluation s'appuie sur des directives concernant les différents types d'évaluations centralisées ou décentralisées. Le système d'assurance qualité des évaluations comprend un dispositif complet d'assurance qualité des évaluations centralisées, un dispositif tout aussi détaillé d'assurance qualité des évaluations décentralisées et un ensemble de notes techniques applicables à toutes les évaluations, qui tous reprennent les critères du GNUE.
22. Le Bureau de l'évaluation fait preuve d'un niveau élevé d'intégrité professionnelle. Il en va de même dans les bureaux régionaux. Le Bureau de l'évaluation comme les unités chargées de l'évaluation au sein des bureaux régionaux ont mis en place des normes professionnelles et techniques rigoureuses destinées à garantir l'impartialité et une vision équilibrée des choses.
23. Le Bureau de l'évaluation s'investit de façon positive dans le perfectionnement professionnel de son personnel. Il s'efforce de planifier de manière plus stratégique le développement des capacités d'évaluation à l'échelle du PAM en s'appuyant sur sa récente stratégie de développement des capacités en matière d'évaluation⁶. Le niveau de compétence technique du personnel du Bureau dans le domaine de l'évaluation est variable en raison de la politique du PAM en matière de ressources humaines et des mesures prises par le Bureau de l'évaluation pour s'y conformer. En application de la politique d'évaluation en vigueur, le personnel du Bureau "continuera d'être composé à 50 pour cent de spécialistes de l'évaluation recrutés à l'externe... et à 50 pour cent de membres du personnel du PAM ayant les qualifications requises pour l'évaluation, nommés conformément à la politique de réaffectation du PAM".

Développement de la fonction d'évaluation décentralisée

24. Le changement le plus important sur le plan stratégique introduit par la politique d'évaluation actuelle, et depuis le dernier examen par les pairs, est la création d'une fonction d'évaluation décentralisée répondant à la demande. Le Bureau de l'évaluation a clairement défini la stratégie et le rôle de la fonction d'évaluation décentralisée et l'a en outre adaptée, en collaboration avec le groupe de pilotage de la fonction d'évaluation, au cours de la période considérée. Grâce à l'affectation de responsables régionaux de l'évaluation et à la création d'unités régionales d'évaluation, le PAM a mis en place un dispositif régional qui renforce la capacité d'évaluation décentralisée des bureaux de pays.
25. Un point fort du Bureau de l'évaluation est le soutien qu'il apporte à la fonction d'évaluation décentralisée. Il a en effet mis en place un ensemble complet de dispositifs pour accompagner les bureaux de pays et aider les unités régionales d'évaluation à s'acquitter de leur mission. Pour le groupe d'examen, l'ensemble de ces dispositifs forme un système extrêmement efficace qui peut servir d'exemple à d'autres organismes souhaitant instaurer une fonction d'évaluation décentralisée. Les directeurs de pays du PAM interrogés dans le cadre du présent examen par les pairs attachent une grande importance aux conseils, aux systèmes d'assurance qualité et à l'appui que leur fournissent les unités régionales d'évaluation. Bien qu'elles ne soient en place que depuis trois ans, ces unités sont devenues un réel moteur dans toutes les régions. Il faudra inévitablement plus de temps pour que tous les bureaux de pays soient capables de planifier et de commander des évaluations.

⁶ PAM. 2020. [Stratégie de développement des capacités d'évaluation du PAM \(2020–2024\)](#).

26. Si l'adéquation des ressources financières et humaines pour les évaluations décentralisées varie d'un pays à l'autre, le PAM a pris des mesures, en créant un fonds ciblé, le Fonds pour imprévus en matière d'évaluation, afin que les déficits de financement n'empêchent pas la réalisation d'évaluations décentralisées. Comme il est indiqué au paragraphe 34, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour consolider le système décentralisé d'évaluation.

Utilité – la valeur ajoutée de la fonction d'évaluation

27. La valeur ajoutée de la fonction d'évaluation du PAM est indiscutable, du point de vue tant de l'amélioration des résultats institutionnels – en générant de meilleures pratiques qui sont validées – que de l'obligation de rendre compte de l'action menée. Cette fonction a fait ses preuves en permettant la réalisation d'évaluations centralisées très utiles qui enrichissent l'apprentissage. L'institutionnalisation de l'évaluation est donc en progression.
28. La réflexion concernant l'évaluation est davantage acquise au Siège; au niveau décentralisé, elle est plus faible, car elle est partie de plus loin, mais évolue dans la bonne direction. Le groupe d'examen a constaté au cours des entretiens une forte adhésion de la part du petit échantillon de bureaux de pays interrogés, mais une proportion importante du personnel et des bureaux de pays considère l'évaluation comme un exercice bureaucratique. Le groupe d'examen est donc d'avis que le Bureau de l'évaluation et les unités régionales d'évaluation peuvent encore améliorer l'utilité de la fonction d'évaluation, et bon nombre de ses commentaires portent sur ce point.
29. La perception interne de la fonction d'évaluation a évolué: on comprend bien mieux que l'évaluation contribue à l'apprentissage. Cette évolution est très positive. Il n'en reste pas moins que le groupe d'examen a constaté une tendance institutionnelle à traiter l'évaluation principalement comme un moyen de rendre des comptes. Pour contrer cette tendance, le groupe d'examen estime que le PAM devra veiller à ce que l'on accorde plus de valeur aux enseignements tirés des évaluations. Ce message devra être envoyé par le Conseil d'administration et les hauts responsables, ainsi que par le Bureau de l'évaluation.
30. Le groupe d'examen considère que le Bureau de l'évaluation peut améliorer la capacité d'adaptation de la fonction d'évaluation en utilisant un éventail plus large de types et de méthodes d'évaluation. L'expérimentation par le Bureau de l'évaluation d'une nouvelle approche plus stratégique des évaluations d'impact est un pas important dans ce sens, mais il reste des possibilités d'innovation, notamment le lancement à titre pilote d'évaluations évolutives ou formatives⁷. Le groupe d'examen a été informé qu'il existe une demande de production plus rapide de données factuelles pour les programmes dont les cycles sont plus courts, tels que les interventions humanitaires, ainsi que de création de boucles de rétroaction en temps réel et interactives, afin que la direction reçoive rapidement les nouvelles données d'évaluation.
31. Le groupe d'examen invite le Bureau de l'évaluation et les unités régionales d'évaluation à examiner s'ils peuvent accroître la valeur ajoutée en s'attachant à fournir plus systématiquement des données d'évaluation ciblées aux décideurs lorsqu'elles sont le plus indispensables et, par conséquent, susceptibles d'avoir le plus d'impact. Le Bureau de l'évaluation et les unités régionales d'évaluation s'y emploient déjà de manières diverses, et les normes de couverture ont été fixées en tenant compte des besoins d'apprentissage, mais le groupe d'examen est d'avis que, si l'on s'attachait davantage à systématiser cette démarche, elle pourrait porter ses fruits. Au fil du temps, on pourrait ainsi accroître l'intérêt accordé aux enseignements tirés des évaluations et favoriser plus largement l'apprentissage par l'expérience au PAM. Dans la pratique, cela signifie que le Bureau de l'évaluation et les unités régionales d'évaluation assistent, en tant qu'observateur et sans prendre part aux décisions, aux principales réunions décisionnelles et fournissent des données factuelles ciblées en temps réel, tout en gardant leur indépendance et en prévenant tout risque de conflit d'intérêts réel ou perçu.
32. Le système de gestion des connaissances du PAM présente des lacunes et il faut encore ancrer dans la culture institutionnelle l'utilisation des éléments tirés des évaluations aux fins de la planification et de la programmation. L'absence d'un système de gestion des connaissances efficace et fonctionnel complique l'utilisation systématique des constatations issues d'évaluations. Le Bureau de l'évaluation a dû collaborer avec les unités chargées des politiques et des programmes pour déterminer les besoins en matière de connaissances et apporter son savoir en matière d'évaluation. En l'absence de systèmes

⁷ Une évaluation formative examine les questions ayant trait à la conception et à la pertinence plutôt que d'évaluer les résultats obtenus. Une évaluation évolutive quant à elle se caractérise par ce qu'elle contribue à un processus qui est en cours de développement.

fonctionnels à l'échelle de tout le PAM, le Bureau de l'évaluation devra lui-même élaborer une approche systématique de la gestion des connaissances issues des évaluations.

33. Il existe une demande pour une meilleure communication en dehors du Bureau de l'évaluation, qui élabore actuellement une nouvelle stratégie de communication et de gestion des connaissances pour y répondre. Le groupe d'examen approuve cette démarche et encourage l'adoption pour la fonction d'évaluation de méthodes avant-gardistes. Il estime en outre que le Bureau de l'évaluation pourrait faire davantage pour contribuer à l'apprentissage hors du PAM en améliorant l'accès des parties prenantes aux données d'évaluation.

Renforcement de la fonction d'évaluation intégrée

34. Les évaluations centralisées et décentralisées constituent la fonction d'évaluation du PAM. Les systèmes et procédures mis en place par le Bureau de l'évaluation répondent aux mêmes attentes et fixent les mêmes normes pour les deux types d'évaluations. Toutefois, comme les bureaux de pays ont généralement une capacité de gestion des évaluations inférieure à celle du Bureau de l'évaluation, le groupe d'examen est d'avis qu'il est nécessaire d'investir davantage dans la capacité d'évaluation des bureaux de pays, notamment si l'on veut atténuer les différences qualitatives potentielles.
35. Le groupe d'examen invite en outre le PAM à accorder une attention encore plus soutenue aux besoins d'apprentissage dans son processus de planification des évaluations. En collaboration avec le groupe de pilotage de la fonction d'évaluation et le Conseil d'administration, le Bureau de l'évaluation pourrait s'efforcer d'anticiper les futurs besoins d'apprentissage du PAM et s'assurer que les évaluations prévues y répondent expressément. Il pourrait élaborer un plan d'apprentissage reposant sur les évaluations et s'en servir pour établir les programmes d'évaluation, tout en répondant à la nécessité de rendre compte de son action.
36. Cette approche pourrait amener le PAM à revoir les normes de couverture en vigueur pour les évaluations de PSP. Le groupe d'examen est conscient que les bureaux de pays comptent parmi les principaux utilisateurs de ces évaluations, qui sont une source d'enseignements sur la manière d'améliorer l'impact. Malgré l'intérêt potentiel qu'elle présente pour les bureaux de pays, la couverture englobant l'évaluation de tous les PSP pourrait s'avérer moins utile que prévu et ce, pour deux raisons. Premièrement, il est probable que bon nombre des plus de 80 évaluations de PSP parviennent à des constatations et à des recommandations similaires sur des problèmes communs. Deuxièmement, en dehors des bureaux de pays eux-mêmes, il n'existe au PAM qu'une capacité d'absorption limitée des enseignements d'un si grand nombre d'évaluations, tant au niveau de la direction qu'à celui du Conseil d'administration. Le PAM pourrait donc envisager une approche différenciée des évaluations de PSP en continuant à les réaliser dans les pays stratégiquement importants, mais en recourant à des processus plus modestes ou à des évaluations conjointes ou à l'échelle du système dans d'autres pays. Le groupe d'examen a conscience que l'engagement de procéder à une évaluation de tous les plans n'a été pris que récemment et qu'un changement immédiat n'apporterait rien. Le PAM pourrait donc continuer à évaluer tous les PSP de "première génération", puis revoir s'il serait utile de procéder ainsi pour les PSP de "deuxième génération".
37. Le groupe d'examen estime en outre qu'il est possible d'essayer d'accroître la contribution stratégique des évaluations décentralisées à l'apprentissage. Les bureaux de pays pourraient être invités à choisir les thèmes qui permettent de mieux répondre aux besoins d'apprentissage stratégiques du PAM une fois ceux-ci définis (comme on l'a vu au paragraphe précédent). Actuellement, la plupart des évaluations décentralisées se concentrent sur un petit nombre de thèmes ou de programmes. Le Bureau de l'évaluation pourrait encourager les bureaux de pays et les bureaux régionaux en prenant des mesures incitatives, par exemple un soutien accru aux unités qui choisissent de réaliser des évaluations sur les thèmes retenus. Le Bureau de l'évaluation et les unités régionales d'évaluation pourraient aussi encourager les bureaux régionaux à faire réaliser des évaluations décentralisées multipays sur des thèmes prioritaires.

Recommandations issues de l'examen par les pairs

38. Les paragraphes ci-dessous portent essentiellement sur les autres constatations du groupe d'examen et les recommandations s'y rapportant. Celles-ci visent à renforcer l'indépendance, la crédibilité et l'utilité de la fonction d'évaluation du PAM. Le groupe d'examen recommande d'actualiser la politique en matière d'évaluation afin de tenir compte de l'évolution des contextes externe et interne, ainsi que des six recommandations générales présentées ci-dessous, dont chacune est assortie de points appelant une action. Certains de ces points sont relativement précis quant aux mesures recommandées par le groupe d'examen; d'autres sont formulés de manière plus générale, laissant ainsi au PAM le soin d'y réfléchir et de décider de la meilleure façon de procéder. La mention entre parenthèses figurant après chaque point indique à quelle entité il revient d'agir.

Indépendance

39. Pour garantir à l'avenir l'indépendance de la fonction de Directeur de l'évaluation, il est important que toutes les conditions inhérentes à cette indépendance soient approuvées par le Conseil d'administration. La politique en matière d'évaluation étant approuvée par le Conseil d'administration, ces conditions devraient donc être énoncées dans le document de politique générale, et ne pas simplement figurer dans la Charte ou la stratégie d'évaluation. Ces conditions devraient notamment prévoir le licenciement du Directeur de l'évaluation.

Recommandation 1: Afin d'assurer l'indépendance de la fonction d'évaluation, le groupe d'examen recommande que toutes les dispositions relatives à cette indépendance soient expressément énoncées dans la prochaine politique en matière d'évaluation, qui devra:

- a) indiquer expressément que le Directeur de l'évaluation relève sur le plan fonctionnel du Conseil d'administration et, sur le plan administratif, du Directeur exécutif (Bureau de l'évaluation); et
 - b) prévoir la procédure à suivre en cas de licenciement du Directeur de l'évaluation, au sujet duquel le Conseil d'administration devrait être consulté (Bureau de l'évaluation).
40. Trois mesures relatives au financement permettraient de renforcer l'indépendance et la crédibilité de la fonction d'évaluation à l'avenir. Le fait que la politique en vigueur prévoit qu'un pourcentage cible des contributions reçues par le PAM doit être investi dans l'évaluation contribue à l'indépendance de cette fonction. Pour préserver cette indépendance financière à l'avenir, cette pratique devrait être reprise dans la prochaine politique en matière d'évaluation. Le pourcentage cible devrait être calculé sur la base d'une projection du coût d'une fonction d'évaluation intégrée pleinement opérationnelle et du montant des contributions reçues par le PAM, en veillant à ce qu'il soit adapté au niveau des ressources du PAM.
41. Toute une série d'instruments permettent de financer divers types d'évaluation. Si cette complexité persiste ou augmente, il sera de plus en plus difficile de gérer le financement de la fonction d'évaluation du PAM. Le PAM pourrait envisager de revoir les modes de financement de l'évaluation et s'efforcer de les harmoniser. Le Fonds pour imprévus en matière d'évaluation s'est avéré être un outil efficace et, si un nouveau mode de financement consolidé ne le rend pas superflu, il devrait être maintenu, voire renforcé, pour que les plus petits bureaux de pays puissent faire réaliser et gérer des évaluations.

Recommandation 2: Afin d'assurer l'indépendance et la crédibilité de la fonction d'évaluation, le groupe d'examen recommande:

- a) que la prochaine politique en matière d'évaluation fixe à nouveau un pourcentage cible des contributions reçues par le PAM à consacrer à l'évaluation, lequel devrait être calculé sur la base d'une analyse financière actualisée tenant compte du coût d'une fonction d'évaluation pleinement opérationnelle englobant une fonction d'évaluation décentralisée renforcée (Bureau de l'évaluation, Conseil d'administration);
- b) que le PAM examine, en vue de les harmoniser, les divers instruments financiers utilisés pour réaliser les différents types d'évaluations relevant de la fonction d'évaluation (Bureau de l'évaluation, groupe de pilotage de la fonction d'évaluation, Division de la planification et de la performance institutionnelles); et
- c) que le PAM envisage, si d'autres modalités de financement ne sont pas mises en place (voir alinéa b)), de maintenir, voire de modifier, le Fonds pour imprévus en matière d'évaluation afin qu'il permette d'apporter un soutien plus souple aux plus petits bureaux de pays et éventuellement de financer des évaluations décentralisées entreprises par des bureaux régionaux (Bureau de l'évaluation, groupe de pilotage de la fonction d'évaluation).

Crédibilité

42. Le Bureau de l'évaluation a mis en place des principes, des directives et des pratiques solidement établis qui assurent la crédibilité des évaluations centralisées et décentralisées. Le groupe d'examen souhaite cependant formuler une recommandation spécifique relative aux ressources humaines, afin que le Bureau de l'évaluation soit en mesure de recruter des personnes ayant les compétences techniques dont il a besoin pour gérer efficacement la fonction d'évaluation à l'avenir. Le groupe d'examen estime que l'équilibre des effectifs au sein du Bureau de l'évaluation devrait être déterminé par les compétences requises et non par le désir de recruter dans un vivier spécifique de candidats (en l'occurrence, les effectifs actuels du PAM).
43. Près de 90 pour cent du personnel du Bureau de l'évaluation en poste au Siège sont originaires du monde du Nord; cela vaut également pour les chefs des unités régionales d'évaluation. Le groupe d'examen recommande que le Bureau de l'évaluation s'emploie à diversifier davantage le personnel occupant des postes de chargé de l'évaluation dans l'ensemble du PAM à l'avenir.

Recommandation 3: Afin de garantir que la fonction d'évaluation dispose de spécialistes ayant les compétences professionnelles et assurant la diversité requises, le groupe d'examen recommande:

- a) que le PAM reconnaisse que l'évaluation est un domaine de compétence spécialisé, comme l'audit, et dispense le Bureau de l'évaluation de suivre la politique institutionnelle qui lui impose de publier d'abord tous les postes à pourvoir en interne; le Bureau de l'évaluation pourrait ainsi publier simultanément les avis de vacance de poste en interne et en externe et ne prendre ses décisions de nommer des membres de son personnel que sur la base de ses qualifications et de ses compétences (Bureau de l'évaluation, groupe de pilotage de la fonction d'évaluation, Division des ressources humaines);
- b) que le PAM continue d'étudier la mise en place d'un corps de professionnels de l'évaluation officiellement reconnu, qui donne au personnel chargé des évaluations la possibilité de suivre un parcours professionnel par palier et – en fonction de la taille de ce corps – de passer d'un poste et d'un lieu d'affectation à un autre (Bureau de l'évaluation, groupe de pilotage de la fonction d'évaluation, Division des ressources humaines); et
- c) que le Bureau de l'évaluation favorise la diversité géographique et culturelle de son personnel et des unités régionales d'évaluation, tout en respectant les normes professionnelles de recrutement (Bureau de l'évaluation).

Utilité – amélioration de la valeur ajoutée

44. L'ambition de faire adopter des modes de pensée, des comportements et des systèmes axés sur l'évaluation à l'échelle de tout le PAM d'ici à 2021 ne se réalisera certes pas, mais elle reste réaliste. Cependant, étant donné l'ampleur de la tâche (le PAM compte environ 18 000 employés sur 83 lieux d'affectation), le PAM devra résolument pousser au changement. Les autres recommandations du groupe d'examen portent sur l'amélioration de la valeur ajoutée, et donc de l'utilité, de la fonction d'évaluation du PAM.

Recommandation 4: Le groupe d'examen recommande que le PAM et le Bureau de l'évaluation prennent des mesures pour que l'évaluation contribue davantage à l'apprentissage organisationnel, en plus de permettre de rendre compte de l'action menée. Le groupe recommande:

- a) que le Conseil d'administration encourage la haute direction du PAM à tenir compte dans les pratiques de l'organisation des enseignements tirés de l'évaluation, et que les hauts responsables diffusent ensuite cette même approche à tout le PAM (Bureau de l'évaluation, groupe de pilotage de la fonction d'évaluation, comités régionaux chargés de l'évaluation, Conseil d'administration);
- b) que le Bureau de l'évaluation expérimente différentes approches et méthodes d'évaluation et propose une gamme plus complète d'outils d'évaluation, dont des évaluations formatives ou évolutives, ainsi qu'un plus grand nombre de synthèses et d'études thématiques multipays (Bureau de l'évaluation, unités régionales d'évaluation);
- c) que le Bureau de l'évaluation améliore sa valeur ajoutée en fournissant systématiquement des éléments factuels ciblés à des décideurs ciblés pour prendre certaines décisions – une telle démarche sera d'autant plus efficace que le personnel chargé des évaluations participe à la conception des programmes et des politiques, tout en gardant son indépendance, outre les

- réunions distinctes consacrées au partage des données qu'il organise (Bureau de l'évaluation, bureaux régionaux, unités régionales d'évaluation); et
- d) que le Bureau de l'évaluation améliore sa gestion des connaissances et sa communication et à cet effet:
- i) qu'en attendant la mise en place de systèmes institutionnels de gestion des connaissances, il prenne en charge la gestion des connaissances relatives à ses propres produits et en assume la responsabilité, en élaborant une stratégie et des procédures afin que les connaissances issues des évaluations soient accessibles et activement partagées au sein du PAM (Bureau de l'évaluation);
 - ii) qu'il mette la dernière main au projet de stratégie de communication et de gestion des connaissances et veille à ce que cette stratégie définisse une approche véritablement porteuse de changement en matière de communication interne et précise comment il assumera systématiquement la maîtrise des connaissances relatives aux produits d'évaluation (Bureau de l'évaluation);
 - iii) qu'il étudie les moyens de faciliter l'utilisation de ses données d'évaluation afin de contribuer à l'apprentissage hors du PAM (Bureau de l'évaluation);
 - iv) qu'il collabore avec le Département de l'élaboration des programmes et des politiques en vue de la prise en compte des enseignements tirés des évaluations (Bureau de l'évaluation, Département de l'élaboration des programmes et des politiques); et
 - v) qu'il envisage de faire réaliser une évaluation de la gestion des connaissances au PAM (Bureau de l'évaluation).

Recommandation 5: Le groupe d'examen recommande que le PAM mette en œuvre des changements qui permettent d'améliorer la qualité et l'utilité des évaluations décentralisées et contribuent à renforcer la fonction d'évaluation intégrée. Il recommande plus particulièrement:

- a) que le Bureau de l'évaluation, en collaboration avec le groupe de pilotage de la fonction d'évaluation et le Conseil d'administration, étudie la possibilité d'élaborer un plan d'apprentissage reposant sur les évaluations et de s'en servir pour établir les programmes d'évaluation, tout en répondant à la nécessité de rendre compte de son action. Ce plan d'apprentissage pourrait figurer dans la prochaine stratégie du PAM en matière d'évaluation (Bureau de l'évaluation, groupe de pilotage de la fonction d'évaluation, Conseil d'administration);
- b) que le PAM envisage d'adopter une approche différenciée plutôt qu'une approche universelle consistant à évaluer tous les plans stratégiques de pays; que le Bureau de l'évaluation puisse décider de l'intérêt stratégique que présente la couverture de tous les plans stratégiques de pays dès que les évaluations de ceux de première génération seront terminées, en consultant les directeurs de pays (Bureau de l'évaluation, groupe de pilotage de la fonction d'évaluation, Conseil d'administration);
- c) que les bureaux de pays et les bureaux régionaux soient encouragés à axer les évaluations décentralisées sur les questions revêtant une importance stratégique pour le PAM, telles que définies dans un éventuel plan d'apprentissage, et disposent de la "marge de manœuvre" nécessaire à cet effet (Bureau de l'évaluation, groupe de pilotage de la fonction d'évaluation, comités régionaux chargés de d'évaluation), ce qui nécessitera en outre que le Bureau de l'évaluation et la Division des partenariats publics et de la mobilisation de ressources travaillent aux côtés des donateurs en vue d'harmoniser leurs exigences en matière d'évaluation et de réduire le nombre d'évaluations consacrées à un même thème, donnant ainsi aux bureaux de pays la "marge de manœuvre" nécessaire pour choisir d'autres sujets à évaluer; et
- d) que le PAM et le Bureau de l'évaluation s'investissent davantage pour améliorer la crédibilité et l'utilité des évaluations décentralisées afin que celles-ci confèrent une valeur ajoutée aux évaluations centralisées et aux pratiques d'évaluation en constante évolution au niveau des pays, et qu'ils envisagent:
 - i) de renforcer encore la capacité des bureaux régionaux afin que les unités régionales d'évaluation puissent épauler davantage les bureaux de pays (Bureau de l'évaluation, groupe de pilotage de la fonction d'évaluation);

- ii) de s'assurer que les bureaux de pays très petits ont la capacité de gérer les évaluations en finançant les chargés du suivi et de l'évaluation qui y sont affectés, éventuellement au titre du budget administratif et d'appui aux programmes du PAM (groupe de pilotage de la fonction d'évaluation, bureaux régionaux);
- iii) d'inviter les petits bureaux de pays à mettre en commun leurs ressources afin de recruter un spécialiste de l'évaluation multipays (comités régionaux chargés de l'évaluation); et
- iv) d'encourager le soutien entre pairs, en permettant aux bureaux de pays disposant de solides compétences spécialisées en matière d'évaluation de venir en aide à ceux qui en sont dépourvus, notamment grâce à une assistance technique à distance ou en personne (unités régionales d'évaluation).

Contribuer aux programmes transversaux, à l'évaluation de l'action humanitaire, aux évaluations conjointes et aux capacités d'évaluation nationales

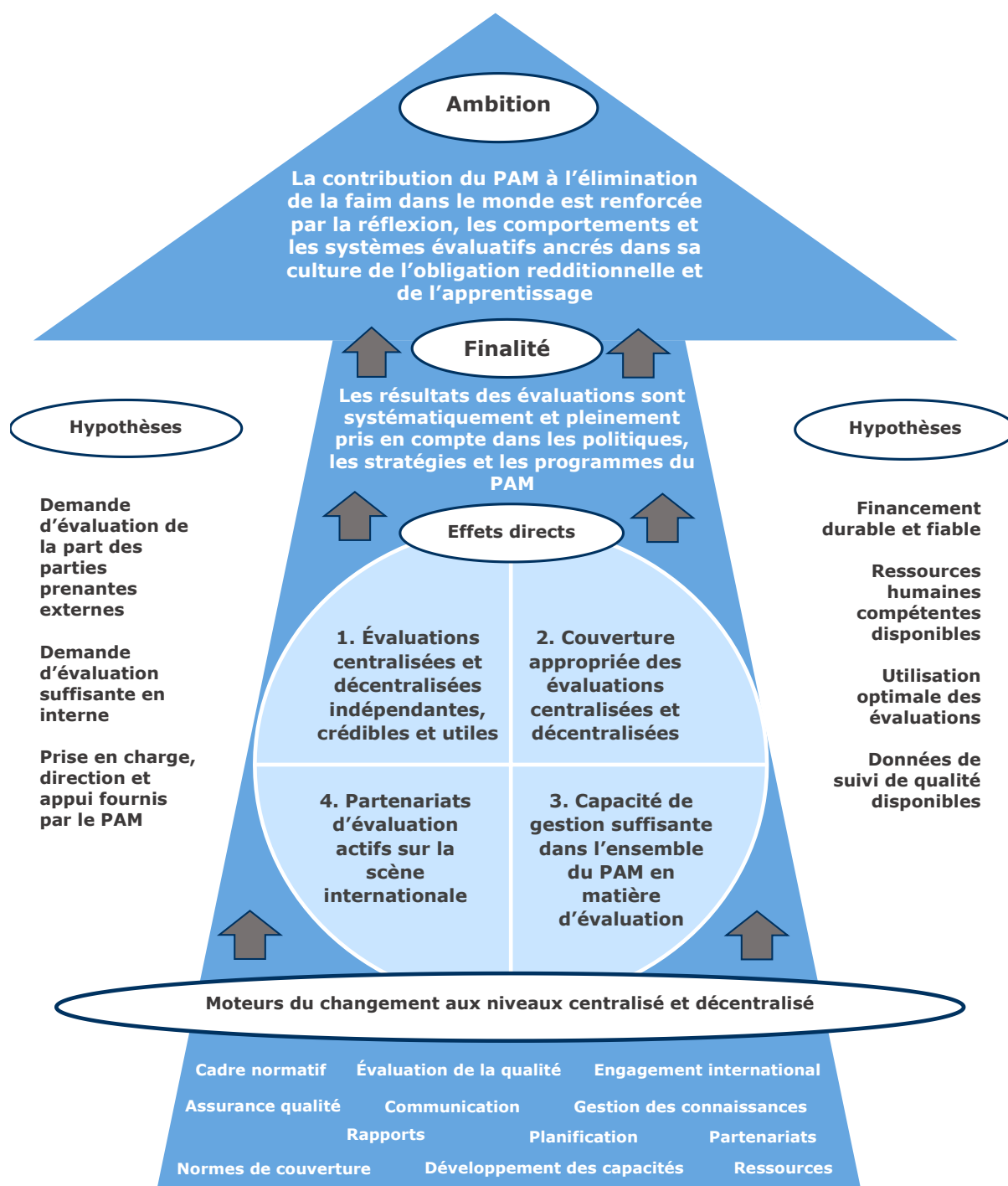
45. Le Bureau de l'évaluation obtient de bons résultats en matière de prise en compte de l'égalité femmes-hommes dans les évaluations centralisées, mais le bilan est plus mitigé pour les évaluations décentralisées et pourrait être amélioré. Le Bureau doit définir ce en quoi consiste concrètement la prise en compte de la dimension des droits de l'homme, du handicap et de l'inclusion, conformément aux nouvelles normes de l'Organisation des Nations Unies et du GNUE.
46. Le groupe d'examen estime que, compte tenu de la taille et du profil de la fonction d'évaluation du PAM dans le système d'évaluation des Nations Unies, il lui incombe de jouer un rôle de premier plan dans la définition des meilleures pratiques à l'intention des autres organismes et des partenaires dans les domaines énumérés ci-dessous.

Recommandation 6: Étant donné l'expérience et le bilan de la fonction d'évaluation du PAM, le groupe d'examen considère que le PAM devrait contribuer en particulier à la pratique de l'évaluation de l'action humanitaire, aux programmes transversaux, aux évaluations conjointes et aux capacités nationales d'évaluation. À l'avenir, le Bureau de l'évaluation et les unités régionales d'évaluation devraient:

- a) jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration et la diffusion d'approches et de méthodes d'évaluation, ainsi que dans la cogestion d'évaluations conjointes et à l'échelle du système, notamment dans des contextes humanitaires complexes (Bureau de l'évaluation);
- b) faire du PAM un chef de file et un acteur de la réforme du système des Nations Unies, des initiatives d'harmonisation au niveau des pays, des évaluations indépendantes à l'échelle du système et des évaluations conjointes (Bureau de l'évaluation, unités régionales d'évaluation, groupe de pilotage de la fonction d'évaluation, directeurs de pays);
- c) continuer à œuvrer pour la prise en compte systématique dans l'évaluation des problématiques de l'égalité femmes-hommes, des droits de l'homme et de l'inclusion – le programme des Nations Unies consistant à "ne laisser personne de côté" –, étant donné la place centrale qu'elles occupent dans les objectifs de développement durable (unités régionales d'évaluation, Bureau de l'évaluation); et
- d) élaborer et mettre en œuvre des principes clairs en matière de développement des capacités nationales d'évaluation (unités régionales d'évaluation, Bureau de l'évaluation).

ANNEXE

Théorie du changement de la politique en matière d'évaluation (2016-2021)



Liste des sigles utilisés dans le présent document

| | |
|-------|--|
| GNUE | Groupe des Nations Unies pour l'évaluation |
| MOPAN | Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales |
| PSP | plan stratégique de pays |