



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement, du Fonds
des Nations Unies pour la population
et du Bureau des Nations Unies
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale
1^{er} août 2012
Français
Original : anglais

Deuxième session ordinaire de 2012

4-10 septembre 2012, New York

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

FNUAP – Évaluation

Fonds des Nations Unies pour la population

**Examen de la politique d'évaluation du Fonds
des Nations Unies pour la population**

Résumé

Par sa décision 2009/18 adoptée à sa session annuelle de 2009, le Conseil d'administration a approuvé la politique d'évaluation du FNUAP et, entre autres, a prié le Directeur exécutif de lui présenter un examen de la politique d'évaluation du Fonds à sa session annuelle de 2012. Le Directeur exécutif du FNUAP a demandé au Bureau des services de contrôle interne de l'ONU d'entreprendre un examen indépendant de la politique d'évaluation du Fonds. Le rapport du Bureau des services de contrôle interne, intitulé « Examen de la politique d'évaluation du Fonds des Nations Unies pour la population » est présenté ci-joint. La réaction de la direction fait l'objet d'un affichage distinct sur le site du FNUAP sur la Toile.

Il convient de noter que lorsque le Conseil d'administration a décidé de raccourcir la session annuelle de 2012 pour qu'elle dure seulement une semaine au lieu de deux, il a décidé aussi, entre autres, de déplacer le point de l'ordre du jour consacré à l'évaluation de la session annuelle de 2012 à la deuxième session ordinaire de cette même année. Entre-temps, le FNUAP a organisé des consultations avec les membres du Conseil d'administration qui ont eu lieu du 2 mai au 12 juin 2012 et au cours desquelles le Bureau des services de contrôle interne a exposé l'examen de la politique d'évaluation en examinant le mandat de cet examen. En outre, le Conseil d'administration a tenu des consultations conjointes au PNUD et au FNUAP au sujet de l'évaluation à sa session annuelle de 2012.

Le Conseil d'administration voudra peut-être prendre note du présent rapport sur l'examen de la politique d'évaluation du FNUAP et faire connaître ses lignes d'orientation.





BSCI

Bureau des services de contrôle interne

DIVISION DE L'INSPECTION ET DE L'ÉVALUATION

**Examen de la politique d'évaluation
du Fonds des Nations Unies
pour la population**

31 juillet 2012

DIVISION DE L'INSPECTION ET DE L'ÉVALUATION

[INSERT NAME OF SERVICE CHIEF]

**INTERLOCUTEURS/
INTERLOCUTRICES** **DEMETRA ARAPAKOS, ACTING DEPUTY DIRECTOR**
Tél. : +917-367-6033, Fax : +212-963-1211
Courriel : arapakos@un.org

DEBORAH RUGG, DIRECTOR
Tél. : +917-367-8516, Fax : +212-963-1211
Courriel : rugg@un.org

DEBORAH RUGG, DIRECTOR
Tél. : +917-367-8516, Fax : +212-963-1211
Courriel : lapointeoios1@un.org

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–3	5
II. Méthode	4	5
III. Généralités	5–7	6
IV. Résultats	8–25	6
A. La politique d'évaluation du FNUAP n'examine pas suffisamment le rôle que l'évaluation devrait jouer au Fonds	8–11	6
B. La politique d'évaluation ne définit pas suffisamment clairement le champ des activités centralisées et celui des activités décentralisées	12–14	7
C. La politique n'est pas claire au sujet de la séparation des rôles et attributions liés aux deux types d'évaluation	15–18	8
D. La politique d'évaluation a favorisé une approche décousue et parfois dysfonctionnelle à l'évaluation dans le cadre du FNUAP	19–20	10
E. La politique actuelle présente des lacunes graves	21	11
F. La politique d'évaluation prête à confusion au sujet de l'indépendance	22–25	12
V. Conclusion	26–33	13
VI. Mesures suivantes essentielles	34–37	14
Annexe		15
Observations faites par le FNUAP au sujet du projet de rapport		16

1. Introduction

1. La politique d'évaluation du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) a été arrêtée en 2009 (DP/FPA/2009/4). Un examen de cette politique a été prévu dans le texte de celle-ci (au paragraphe 21) et par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)/FNUAP (décision 2009/18) qui a prié la Directrice exécutive de l'époque de lui présenter les résultats de cet examen à sa session annuelle de 2012. Ultérieurement, le Conseil d'administration a reporté l'examen du point de l'ordre du jour consacré à l'évaluation à sa deuxième session ordinaire de 2012. Entre-temps, il a tenu une consultation conjointe PNUD/FNUAP à sa session annuelle de 2012.

2. En réponse à la décision 2009/18, le Directeur exécutif actuel a demandé au Bureau des services de contrôle interne de l'ONU d'entreprendre cet examen, que celui-ci a fait faire par sa Division de l'inspection et de l'évaluation. Le présent rapport expose les résultats de cet examen.

3. L'objectif de cet examen est d'examiner la politique d'évaluation du FNUAP pour déterminer si elle convient à celui-ci et est bien conçue, afin de recommander toute modification éventuelle qui la rendrait globalement plus utile. L'examen n'a pas directement porté sur la mise en œuvre de cette politique mais certaines questions d'application qu'il a soulevées ont été incluses dans le présent rapport.

II. Méthode

4. Le Bureau des services de contrôle interne a conduit cet examen en mai et juin 2012 selon les trois méthodes ci-après de collecte de données :

- i) Entretiens avec 12 fonctionnaires du FNUAP au Siège de l'ONU à New York, deux conseillers en matière de renforcement des capacités et de suivi et d'évaluation des bureaux régionaux pour l'Afrique et pour l'Asie et le Pacifique, quatre fonctionnaires chargés du suivi et de l'évaluation dans quatre bureaux de pays, trois membres (dont le Président et un Vice-président) du Conseil d'administration, et un représentant du Ministère du développement international du Royaume-Uni;
- ii) Un examen complet des rapports d'évaluation passés, des mémorandums et courriels internes, des décisions pertinentes du Conseil d'administration, des politiques et lignes d'orientation du FNUAP et d'autres évaluations pertinentes;
- iii) Une évaluation comparative de la politique d'évaluation du FNUAP par rapport aux normes et règles d'évaluation du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, du PNUD, de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).

III. Généralités

5. En juin 2009, le FNUAP a adopté sa première politique d'évaluation après l'approbation de celle-ci par son Conseil d'administration. Cette politique « vise à établir la base institutionnelle commune de la fonction d'évaluation au FNUAP et à améliorer la qualité des évaluations. Elle contribuera à garantir l'indépendance de cette fonction et guidera la conduite des évaluations au service de l'apprentissage institutionnel, de la gestion axée sur les résultats et de la responsabilisation »¹. En outre, elle est conçue expressément pour : a) accroître l'utilisation des bilans d'évaluation lors des prises de décision de la direction; b) améliorer l'efficacité des programmes; c) renforcer les capacités nationales d'évaluation; d) contribuer à l'utilisation systématique des bilans d'évaluation; et e) appuyer l'apprentissage institutionnel.

6. La politique définit un cadre global pour guider les évaluations du FNUAP, qu'elle classe dans deux catégories : les évaluations indépendantes faites par la Division des services de contrôle interne, conformément à la politique de contrôle et au cadre de responsabilisation du FNUAP, et les évaluations décentralisées qui doivent être faites sous la direction des pays, des régions ou du Siège et surveillées par la Division des programmes.

7. La politique d'évaluation demande aussi à la direction de fournir des détails opérationnels concernant le cadre global. C'est ainsi que la Directrice exécutive de l'époque a publié des communications internes précisant en détail les rôles et attributions des différentes unités du FNUAP concernant la mise en œuvre de la politique et les conditions et objectifs de l'évaluation des programmes au Fonds.

IV. Résultats

A. La politique d'évaluation du FNUAP n'examine pas suffisamment le rôle que l'évaluation devrait jouer au Fonds

8. Le rôle que joue l'évaluation du FNUAP est mentionné de manière générale dans la politique d'évaluation du Fonds et aussi dans la décision par laquelle le Conseil d'administration l'a approuvée. Selon la politique actuelle, l'« évaluation est pour le FNUAP une fonction globale qui renforce la responsabilisation, la surveillance et l'apprentissage dans le but d'étayer les décisions de gestion et d'améliorer l'efficacité des programmes »². De plus, la politique d'évaluation précise que le FNUAP « adhère à la définition établie par le Groupe des Nations Unies sur l'évaluation » selon laquelle « l'évaluation a pour objet d'apprécier, de manière aussi systématique que possible, une activité, un projet, un programme, une stratégie, une politique, un sujet, un thème, un secteur, un domaine opérationnel ou une performance institutionnelle [...] Elle doit fournir, à partir d'éléments démontrables, des renseignements crédibles, fiables et utiles et permettre d'intégrer en temps utile les conclusions, recommandations et enseignements dans le processus

¹ DP/FPA/2009/4, par. 1.

² DP/FPA/2009/4, résumé.

décisionnel »³. Lorsque le Conseil d'administration a approuvé la politique en 2009, il a noté que « la fonction d'évaluation a pour objet d'évaluer l'efficacité et l'efficience des programmes du Fonds ainsi que leurs résultats »⁴.

9. Néanmoins, la politique actuelle n'explique pas suffisamment clairement la notion d'évaluation et le rôle de celle-ci dans le contexte d'organisation propre au FNUAP comme le voudraient les Règles d'évaluation applicables au sein du Système des Nations Unies définies par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation⁵. Elle n'est pas expressément liée aux mandats, buts et ordres de priorité stratégiques du Fonds alors qu'un tel lien est essentiel pour définir le cadre selon lequel la fonction sera structurée et les résultats d'évaluation exploités. C'est ainsi que les politiques d'évaluation du PNUD et de l'UNICEF exposent la notion d'évaluation et la conforment à leurs missions et leurs besoins propres. La politique du PNUD définit l'objet de l'évaluation comme consistant à déterminer l'impact que le Programme exerce sur l'élimination de la pauvreté, la croissance économique et le développement durable dans les programmes de pays tandis que la politique de l'UNICEF veut que l'évaluation analyse l'apport de celui-ci aux stratégies globales en collaboration avec les principaux partenaires, particulièrement en vue du succès des objectifs du Millénaire pour le développement.

10. Il ressort des entretiens que le Bureau des services de contrôle interne a eus que les parties prenantes du FNUAP, internes ou externes, s'accordent généralement sur le rôle que doit jouer l'évaluation au Fonds. Cependant, cette évaluation ne renvoie pas expressément à ce rôle dans le cadre du Fonds qui devrait consister, entre autres, à fournir des apports et des données qui servent à la direction stratégique et à la teneur des programmes de pays, à renseigner sur l'« empreinte » que le FNUAP laisse auprès des bénéficiaires et à évaluer de manière transversale les domaines du programme, comme la santé maternelle, qui sont les plus importants.

11. Un examen plus explicite et détaillé de ce qui relie l'évaluation à la mission générale du FNUAP, aux réalisations escomptées et à ses buts aiderait à renforcer les activités d'évaluation en définissant comment on attend d'elles qu'elles améliorent les résultats des programmes, fassent davantage la lumière sur les résultats escomptés de l'évaluation à l'intérieur du Fonds et renforcent les bases de sa mise en œuvre. En particulier, le nouveau plan stratégique du FNUAP pour les années 2014 à 2017 vient à point pour exposer le rôle et l'apport que devraient avoir différents types d'évaluation dans ce contexte particulièrement indiqué.

B. La politique d'évaluation ne définit pas suffisamment clairement le champ des activités centralisées et celui des activités décentralisées

12. Selon la politique actuelle d'évaluation, la Division des services de contrôle interne fait une évaluation centralisée alors que les bureaux de pays, les bureaux régionaux et les divisions au Siège sont chargées d'évaluations décentralisées; cependant, cette politique ne délimite pas clairement les différences et

³ DP/FPA/2009/4, par. 7.

⁴ Décision 2009/18, par. 5.

⁵ Règles d'évaluation applicables au sein du système des Nations Unies, règle 1.2.

complémentarités voulues de ces deux types d'évaluation, ni ne définit les buts, les objectifs et l'utilité de chacun de ces deux types.

13. L'évaluation centralisée devrait être de portée plus vaste – se situer au niveau mondial, à l'échelle du système. Elle devrait être faite indépendamment de celles qui concernent les activités de programme et des résultats dont elle doit traiter. Elle devrait examiner les questions stratégiques transversales, à l'échelle du système, qui concernent l'ensemble du Fonds. Elle devrait aussi mesurer indépendamment la qualité des évaluations décentralisées et définir des critères pour juger de ces évaluations dans le cadre du Fonds. Cette fonction devrait revenir à la Division des services de contrôle interne.

14. L'évaluation décentralisée devrait avoir une portée plus faible. Elle devrait avoir lieu sur le terrain, dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux notamment, et inclure une composante au Siège qui appuie et coordonne les activités décentralisées et aussi regroupe les résultats et fasse rapport à leur sujet le cas échéant. Elle devrait être incluse dans les opérations de programme dont elle cherche à évaluer les résultats et traiter des questions qui intéressent particulièrement le pays et la programmation régionale et présentent spécialement de l'intérêt et de l'urgence pour eux. Elle devrait être faite par les bureaux hors siège sous la direction de la Division des programmes.

C. La politique n'est pas claire au sujet de la séparation des rôles et attributions liés aux deux types d'évaluation

15. Il découle des résultats ci-dessus concernant le champ des fonctions centralisées et celui des fonctions décentralisées que la politique devrait être plus claire au sujet de la séparation des rôles et fonctions liés à chacun des deux types. L'imprécision du texte n'est pas pour rien dans la confusion et les diversités d'interprétation, au Siège et parmi le personnel chargé du suivi et de l'évaluation dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux, concernant celle des deux divisions – Division des services de contrôle interne ou Division des programmes – à laquelle il est prévu que reviennent certaines tâches. Une fois que cette ambiguïté de la politique aura été corrigée, les hauts responsables de toutes les composantes intéressées devraient se transmettre, après en avoir discuté, leur interprétation et leur accord commun concernant les rôles et attributions en matière d'évaluation.

16. Généralement, selon la politique d'évaluation : « la Division des services de contrôle interne conduit des évaluations indépendantes conformément à la politique de surveillance du Fonds. Elle contrôle également toutes les évaluations et en vérifie notamment le suivi et la qualité ». La politique précise aussi que « la Division des programmes coordonne la planification des évaluations au FNUAP » et que « ses tâches consistent à rehausser le professionnalisme des évaluations par ses conseils, ses directives et ses activités de formation [...] »⁶. Le personnel est dans une situation difficile puisque les attributions de surveillance générale de l'évaluation sont confiées à un service alors qu'un autre est chargé de planifier les évaluations et de rehausser le professionnalisme. Les communications internes concernant la politique rendue publique par la Directrice exécutive de l'époque indiquent, d'une part, que la Division des services de contrôle interne apporte des éléments à inclure

⁶ DP/FPA/2009/4, par. 13 et 14 c).

dans les directives alors que la Division des programmes donne des conseils et, d'autre part, que la Division des services de contrôle interne apporte des éléments à inclure dans le plan d'évaluation biennal du FNUAP alors que la Division des programmes coordonne les plans d'évaluation annuels et biennaux à l'échelle du Fonds. Les interprétations de ces dispositions ont suscité, au minimum, des interrogations concernant le service qui a les principales attributions mais elles risquent aussi d'avoir des effets regrettables sur l'indépendance de la Division des services de contrôle interne. En s'acquittant de fonctions d'évaluation indépendantes, le service intéressé devrait donner des indications uniquement au sujet des activités dont il est chargé et décider indépendamment de l'ordre de priorité et de la planification de ces activités. La politique d'évaluation devrait répartir les consultations et interactions entre les deux services de sorte que les objectifs d'ensemble de l'évaluation soient atteints sans que l'indépendance opérationnelle de la Division des services de contrôle interne en pâtisse.

17. Ce manque de clarté a gêné les travaux et créé des confusions dans certaines situations parce que la Division des services de contrôle interne et la Division des programmes donnaient des avis différents et parfois contradictoires, notamment dans les cas suivants :

- La Division des services de contrôle interne et la Division des programmes ont donné des orientations différentes concernant les évaluations qui ont été diffusées aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays;
- Les deux divisions ont organisé chacune de son côté des sessions de formation pour le personnel des bureaux extérieurs;
- Les deux divisions ont établi des rapports, séparément et sans se consulter, au sujet des fonctions d'évaluation.

18. La politique actuelle n'est pas suffisamment claire dans les domaines particuliers ci-après :

- *Assurance de la qualité.* La politique d'évaluation charge la Division des services de contrôle interne d'évaluer la qualité des évaluations et la Division des programmes de rehausser le professionnalisme en matière d'évaluation. Néanmoins, la qualité de l'évaluation dépend principalement d'une approche plus globale, tant pour les évaluations centralisées que pour celles qui ne le sont pas, consistant entre autres à définir des critères permettant de mesurer la qualité de l'évaluation, diffuser ces critères, développer les compétences et les capacités permettant d'atteindre ces critères et attribuer des fonctions de surveillance et d'évaluation de la qualité continuellement ou périodiquement;
- *Indications méthodologiques et conseils techniques.* Comme on l'a déjà signalé, les fonctions consistant à donner des indications méthodologiques et des conseils techniques pour les évaluations décentralisées sont dispersées. Alors que les critères peuvent différer au sujet des fonctions centralisées (indépendantes) et des fonctions décentralisées (dépendantes), les indications et conseils doivent être adaptés aux besoins de chacune de ces fonctions et coordonnées, le cas échéant, pour correspondre aux critères qui servent à évaluer la qualité. La politique d'évaluation doit être précisée sur ce point;
- *Planification de l'évaluation.* La politique confie la planification de l'évaluation à la Division des programmes et une communication interne de la

Directrice exécutive de l'époque précise que la Division des services de contrôle interne fournit des éléments pour ces deux tâches. La planification de l'évaluation doit être coordonnée et inclure des apports de toutes les parties prenantes intéressées. La planification des évaluations centralisées et celle des évaluations décentralisées doivent être faites par ceux qui en sont responsables séparément et elle doit tenir compte de la succession et du calendrier qui conviennent pour accroître les synergies. Les précisions concernant la portée doivent contribuer à éviter les doubles emplois et les recoupements inutiles, comme il a été noté ci-dessus, mais les attributions en matière de planification doivent être davantage explicitées dans la politique d'évaluation;

- *Représentation du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation.* La politique indique que la Division des programmes établit « des liens avec le Groupe des Nations Unies sur les évaluations » tandis que la communication interne postérieure précise que la Division des programmes représente le FNUAP au Groupe des Nations Unies sur les évaluations⁷. Certes, la Division est la mieux placée pour cette représentation mais la Division des programmes pourrait aussi bénéficier d'une participation à certaines activités de formation et d'échange d'information ayant lieu dans le cadre des réunions et des travaux du Groupe.

D. La politique d'évaluation a favorisé une approche décousue et parfois dysfonctionnelle à l'évaluation dans le cadre du FNUAP

19. La politique d'évaluation, tout en énonçant que « l'évaluation est pour le FNUAP une fonction globale », ne présente aucune approche intégrée incluant la complémentarité attendue entre les différentes composantes, centralisées et décentralisées. À la place, elle présente des éléments qui, sans que leur utilisation soit clairement expliquée, ont favorisé les tensions entre les différentes composantes. Au Fonds, l'évaluation est donc affaiblie par l'absence de conception commune, autrement dit de définition claire et bien comprise de rôles considérés comme contribuant collectivement à améliorer la bonne exécution et les résultats des programmes. L'absence de cohérence dans le traitement des différentes composantes rend les communications et la collaboration difficiles, ce qui favorise la duplication des tâches et les contradictions, comme le montre les exemples déjà indiqués au sujet des lignes d'orientation, de la formation et de la communication de rapports. Le rapport intitulé « Quality Assessment of UNFPA Decentralized Country Programme Evaluations, 2012 » est un autre exemple d'approche désorganisée dans laquelle la Division des services de contrôle interne et la Division des programmes n'ont pas convenu de l'utilité des normes et critères à appliquer, ce qui a nui à l'intérêt du rapport.

20. La politique actuelle repose entre autres sur l'idée inhérente que l'évaluation dont l'objet est de mesurer l'exercice des responsabilités doit résulter d'une fonction centralisée alors que l'évaluation qui sert à recueillir des enseignements est produite par une fonction décentralisée. Néanmoins, l'évaluation, à ces deux fins, peut être produite par les deux types de fonction, l'accent n'étant pas le même dans les deux

⁷ DP/FPA/2009/4, par. 14 c) et communications internes.

cas; c'est ainsi que l'évaluation décentralisée doit surveiller les indicateurs des résultats et produits du programme sur une base continue, alors que l'évaluation centralisée doit évaluer périodiquement le bien-fondé des indicateurs employés, l'intégrité des activités de collecte des données et l'état d'avancement par rapport aux produits et impacts définis du programme. Il faut donc une approche coordonnée globale pour que les deux divisions appréhendent et utilisent chaque élément d'évaluation pour à la fois donner des assurances au sujet de l'exécution des programmes et retirer des enseignements qui serviront à concevoir et mettre en œuvre des programmes futurs.

E. La politique actuelle présente des lacunes graves

21. La politique de 2009 passe sous silence plusieurs éléments importants sans lesquels il ne peut pas y avoir de cadre adéquat et solide pour les activités d'évaluation. Comme le recommandent les règles du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation et le prévoient les politiques d'autres entités des Nations Unies, ces éléments incluent entre autres :

- *L'évaluation de la planification et de l'établissement de l'ordre de priorité.* Il faudrait des lignes d'orientation particulières sur l'ordre de priorité du plan d'évaluation qui garantissent que les bonnes évaluations seront faites au bon moment de sorte qu'elles contribuent en temps utile à améliorer l'exécution et les résultats des programmes. Un cadre de planification des travaux plus complet, incluant à la fois les évaluations centralisées et les évaluations décentralisées, faciliterait des décisions plus stratégiques au sujet de l'ordre de priorité des évaluations. Résoudre les problèmes de délimitation des composantes contribuerait à éliminer les doubles emplois; mieux coordonner la planification de l'évaluation aiderait aussi à prévoir une meilleure succession et une plus grande complémentarité des évaluations, centralisées et décentralisées;
- *Ressources consacrées aux évaluations.* La politique d'évaluation devrait en général appuyer les repères définis d'avance concernant l'ensemble des ressources consacrées aux évaluations – qu'elles soient financières ou humaines – au niveau du Fonds, des programmes et des projets. Les niveaux de ressources devraient permettre aux évaluations d'être adéquates et durables et devraient être mesurés à l'échelon centralisé et à l'échelon décentralisé, étant entendu que les exigences de certains projets ou programmes peuvent nécessiter des affectations de ressources supérieures ou plus faibles selon, par exemple, leur complexité ou leur poids stratégique. Dans le cas des évaluations du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, de 3 % à 5 % des ressources du programme ou du projet sont affectées à l'évaluation. Le FNUAP voudra peut-être examiner les dépenses d'évaluation d'autres entités du système pour déterminer d'autres repères;
- *Modalités de suivi.* La politique d'évaluation devrait décrire plus en détail les mécanismes propres au suivi de l'évaluation, les principes de communication des résultats et les modalités de diffusion des rapports. Elle devrait indiquer expressément comment les réactions et les délais de suivi des recommandations sont déterminés, repérés et surveillés, les délais et les conditions dans lesquels les rapports d'évaluation seront publiés et la manière

dont les résultats et rapports d'évaluation seront diffusés, à l'intérieur du Fonds et à l'extérieur;

- *Perspective d'égalité des sexes et de respect des droits de l'homme.* La politique d'évaluation devrait veiller à ce que la planification et la conduite des évaluations incluent des perspectives d'égalité des sexes et de respect des droits de l'homme;
- *Systèmes de gestion du savoir.* La politique d'évaluation devrait préciser comment les enseignements de l'expérience et les pratiques optimales déduits des évaluations, centralisées ou non, sont réunis, enregistrés, partagés et utilisés, non seulement pour conduire des évaluations mais surtout pour concevoir et mettre en œuvre des programmes;
- *Besoins pour les programmes propres à un pays.* La politique d'évaluation devrait admettre et reconnaître que les programmes de pays du FNUAP varient nécessairement dans leur ordre de priorité stratégique, leurs buts, leurs conditions politiques et leurs difficultés de mise en œuvre. Elle devrait donc permettre que les besoins propre à chaque pays en matière d'évaluation soient examinés au niveau décentralisé et surveillés par la Division des programmes.

F. La politique d'évaluation prête à confusion au sujet de l'indépendance

22. L'indépendance fait partie des principes de la politique d'évaluation actuelle selon laquelle : « Les évaluations du FNUAP seront conduites avec le maximum d'objectivité et d'impartialité. Tel est le cas avec les évaluations décentralisées de la Division des services de contrôle interne, entité structurellement indépendante de la direction du Fonds [...] Les évaluations décentralisées préservent leur objectivité et leur impartialité à travers une série de mécanismes intégrés »⁸.

23. Toutefois, la politique d'évaluation ne décrit pas suffisamment le principe d'indépendance du point de vue de sa pertinence et de son application. Selon une analyse que le Ministère du développement international du Royaume-Uni consacre actuellement à la fonction d'évaluation au FNUAP, l'indépendance doit être considérée comme un état continu dans lequel entrent trois éléments :

- Un élément structurel, concernant le positionnement de l'activité d'évaluation dans l'organisation;
- Un élément fonctionnel, concernant l'indépendance dans les activités de planification, d'obtention de ressources, d'évaluation proprement dite et d'établissement de rapports au sujet de celle-ci;
- Un élément comportemental, concernant les compétences, les actions et les comportements des personnes qui ont des activités d'évaluation.

24. L'élément fonctionnel et l'élément comportemental ont le même poids, que les activités soient centralisées ou décentralisées, mais l'élément structurel est plus important dans le cas des premières (dans le contexte du FNUAP), dirigées par la Division des services de contrôle interne qui a besoin de faire rapport de manière indépendante par rapport aux responsables directs de la gestion des programmes.

⁸ DP/FPA/2009/4, par. 11 d).

Ceci dit, le personnel qui est chargé de diriger et conduire la fonction d'évaluation centralisée doit malgré tout pouvoir s'adresser à la haute direction ainsi qu'aux organes de gouvernance et de direction pour obtenir que l'ordre des priorités stratégiques et contextuelles et les difficultés d'exécution soient dûment pris en compte afin de démontrer le bien-fondé des activités d'évaluation. Les fonctions décentralisées qui ont lieu sur le terrain, tout en remplissant les conditions (de fonctionnement et de comportement) qui garantissent l'intégrité et la crédibilité des évaluations, doivent être structurellement indépendantes de la direction des programmes.

25. L'indépendance est donc un principe complexe aux dimensions multiples. La politique d'évaluation pourrait bénéficier d'une prise de conscience de cette complexité et indiquer expressément comment les exigences et les conditions de cette indépendance s'appliquent au FNUAP tant aux fonctions d'évaluation centralisées qu'aux fonctions décentralisées.

V. Conclusion

26. La politique d'évaluation de 2009 du FNUAP définit le cadre général des évaluations sur la base d'un modèle incluant à la fois les évaluations centralisées et les évaluations décentralisées. Ce modèle, qui répond à la plupart des besoins du Fonds en matière d'évaluation et correspond en général à sa structure doit donc être conservé, la Division des services de contrôle interne continuant de diriger les évaluations indépendantes centralisées et la Division des programmes les activités d'évaluation hors siège, décentralisées.

27. La politique d'évaluation peut toutefois être renforcée dans le sens de la clarté et de la précision. Elle devrait alors expliciter davantage les rôles et attributions des fonctions centralisées et des fonctions décentralisées. Dans les cas où les attributions se répartissent entre les deux types de fonctions, comme c'est le cas de l'appui méthodologique, il est essentiel qu'une coordination et une collaboration solides s'établissent entre les deux fonctions dans les domaines pertinents.

28. La politique d'évaluation devrait en outre indiquer comment les deux types de fonctions doivent être exercés ensemble en définissant les outils et les mécanismes de mise en œuvre, par exemple les besoins en matière de consultation et de coordination et les modalités types applicables pour partager les plans et projets de rapport concernant l'évaluation, dans l'intérêt d'une meilleure coordination.

29. Il conviendrait aussi de combler les principales lacunes de la politique d'évaluation pour la renforcer et l'adapter aux règles du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation. Les lacunes qui appellent des mesures sont indiquées au paragraphe 21. À ce sujet, le FNUAP voudra peut-être considérer les politiques d'entités similaires du système sous l'angle de la taille et de la structure, ce qui, par comparaison, l'aidera à renforcer et améliorer sa politique d'évaluation.

30. En outre, la politique d'évaluation devrait être revue compte tenu du plan stratégique du FNUAP pour les années 2014 à 2017 de sorte que les activités d'évaluation correspondent aux mandats, priorités et objectifs du Fonds.

31. Parallèlement à une révision, il serait utile de recenser les activités d'évaluation du FNUAP pour obtenir une radiographie du cadre d'évaluation

indiquant les activités particulières liées à celle-ci, à leurs auteurs, à la date ou au cycle de ces activités, ainsi que leur destination.

32. Enfin, il faudrait qu'un défenseur des activités d'évaluation, agissant au nom du Directeur exécutif, bien au fait de l'évaluation et pouvant défendre son importance et la valeur ajoutée qu'elle représente, veille à ce que l'évaluation au FNUAP soit abordée de manière globale et coordonnée. Les activités essentielles d'évaluation, par exemple la planification, la détermination des critères de qualité et le suivi, devraient aussi être coordonnées en tant que tout pour qu'elles n'aient pas lieu deux fois selon des circuits parallèles mais distincts. Le Directeur exécutif du FNUAP voudra peut-être envisager de charger l'un de ses directeurs adjoints de jouer ce rôle de défenseur en son nom. Ce défenseur pourrait aussi veiller à coordonner les fonctions qui sont partagées, comme c'est le cas de la planification de l'évaluation, des indications méthodologiques et de l'appui technique.

33. Le rôle de défenseur sera une condition du succès de l'ensemble de la politique d'évaluation révisée du FNUAP. Le Bureau des services de contrôle interne recommande que ce rôle soit confié à la Directrice adjointe chargée du programme.

VI. Mesures suivantes essentielles

34. Le FNUAP devrait revoir sa politique pour :

- Établir un lien explicite entre le rôle d'évaluation et les missions et buts du Fonds;
- Comblent les lacunes de la politique actuelle;
- Préciser les rôles et attributions des fonctions centralisées et ceux des fonctions décentralisées;
- Définir les outils et mécanismes qui serviront à établir une coordination entre les deux types de fonctions.

35. En même temps qu'il reverrait sa politique d'évaluation, le FNUAP devrait faire une radiographie de sa fonction d'évaluation dans le sens de ce qui est indiqué au paragraphe 31.

36. Le Directeur exécutif devrait désigner au FNUAP un défenseur de l'évaluation qui défende et coordonne les fonctions d'évaluation centralisées et celles qui sont décentralisées.

37. Une fois la politique d'évaluation révisée et le défenseur désigné, il faudrait envisager d'animer un débat avec des représentants du Cabinet du Directeur exécutif, de la Division des services de contrôle interne, de la Division des programmes et des bureaux régionaux afin d'examiner un plan servant à mettre en œuvre la politique d'évaluation et d'assurer que les rôles et attributions en matière d'évaluation sont bien compris et acceptés.

Annexe

Dans la présente annexe, le Bureau des services de contrôle interne présente le texte intégral des observations reçues du FNUAP au sujet de l'examen de la politique d'évaluation du Fonds des Nations Unies pour la population. Cette pratique a été instituée par la résolution 54/263 sur recommandation du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit. Les observations faites par le FNUAP au sujet du projet de rapport ont été incluses comme il convenait dans le rapport final.

Observations faites par le FNUAP au sujet du projet de rapport :

27 juillet 2012

Madame,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre mémorandum du 24 juillet 2012 répondant à une demande de notre Conseil d'administration et nous transmettant le « Projet de rapport sur l'examen de la politique d'évaluation du Fonds des Nations Unies pour la population ».

Comme le rapport l'a signalé, les résultats font apparaître, dans la politique actuelle, des faiblesses graves qui nuisent à la façon dont les évaluations sont mises en œuvre et appliquées au Fonds. Nous avons pris note des points que vous avez soulevés et de vos observations, particulièrement en ce qui concerne la séparation des rôles et des attributions, la délimitation des activités d'évaluation centralisées et de celles qui sont décentralisées et le thème de l'indépendance. Je prends note aussi des mesures essentielles que vous recommandez de prendre pour revoir et renforcer la politique et faire avancer l'évaluation au Fonds. Je tiens aussi à vous assurer que nous donnerons suite à ces recommandations comme il convient.

Je ne doute pas que les résultats de cet examen nous aideront à améliorer la politique et aussi garantir que l'évaluation sera utile et efficace dans notre politique d'ensemble et nos efforts de programmation.

Mon cabinet étudie actuellement une réaction de la Direction au rapport, comme l'a demandé aussi notre Conseil d'administration. J'attends avec intérêt le rapport final.

Je remercie une nouvelle fois, vous-même et votre équipe, de votre collaboration extrêmement précieuse.

Je vous prie d'agréer, Madame,

(Signé) Babatunde Osotimehin
Directeur exécutif

M^{me} Carman Louise Lapointe
Secrétaire générale adjointe
Bureau des services de contrôle interne
380 Madison Avenue et 46^e Rue
Organisation des Nations Unies
New York

Lettre envoyée par télécopie : 1-212-963-7010
