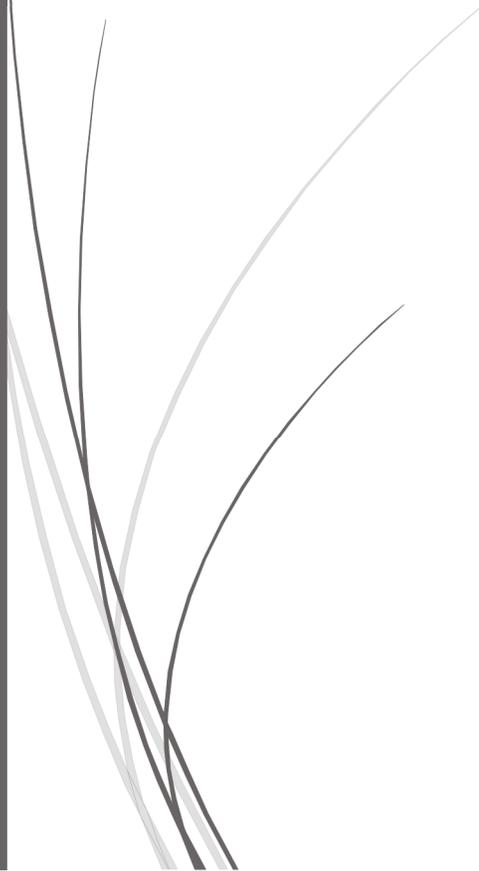


Rapport de synthèse de l'évaluation

2018–2019



Bureau de l'évaluation
PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR
L'ENVIRONNEMENT



Crédits

Ce rapport est un produit du Bureau de l'évaluation du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Les résultats et conclusions exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues de l'équipe dirigeante du PNUE.

Pour obtenir plus de renseignements, veuillez contacter :

Bureau de l'évaluation du PNUE
P. O. Box 30552-00100 GPO
Nairobi (Kenya)
Tél. : +254 20 762 3389
Courriel : Michael.Spilsbury@un.org

Mars 2020

Tous droits réservés

© (2020) Bureau de l'évaluation du PNUE

Rapport de synthèse

1. Le présent rapport de synthèse de l'évaluation 2018–2019 résume toutes les évaluations indépendantes menées par le Bureau de l'évaluation du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) au cours de l'exercice biennal 2018–2019. Durant cette période, 61 évaluations des interventions du PNUE représentant une enveloppe budgétaire de plus de 265 millions de dollars¹ ont été menées à bien. Les principales tendances de la performance pour l'exercice biennal 2018–2019 qui se dégagent de ces évaluations sont présentées ici. Le rapport présente également des faits saillants tirés d'un choix d'évaluations de haute importance stratégique : l'évaluation du sous-programme sur l'utilisation efficace des ressources, l'Initiative conjointe PNUE/PNUD sur la pauvreté et l'environnement, la campagne pour des mers propres et une évaluation du groupe d'experts du Programme de Montevideo IV sur le droit international, pour ne citer qu'eux.

2. Toutes les évaluations devraient améliorer l'apprentissage organisationnel et aider les parties prenantes à tenir le PNUE pour comptable de sa contribution aux résultats du développement à différents niveaux. Au final, les travaux du Bureau de l'évaluation améliorent la responsabilité, la transparence et l'apprentissage. Les évaluations apportent la preuve de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas, ainsi qu'un retour d'information permettant d'améliorer la planification et la gestion.

Couverture et performance des projets achevés durant l'exercice biennal 2018–2019

3. Les évaluations entreprises par le Bureau de l'évaluation sont fortement tributaires du calendrier des projets car les évaluations sont programmées et lancées à mesure que les projets atteignent ou approchent leur achèvement opérationnel.

4. Si l'on examine la répartition des évaluations de projets (Figure 1), on s'aperçoit que la plupart concernent des projets relevant des sous-programmes suivants : changements climatiques ; produits chimiques, déchets et qualité de l'air ; gouvernance de l'environnement ; et écosystèmes sains et productifs. Le Bureau de l'évaluation note également que le nombre des évaluations concernant des projets relatifs à la gouvernance de l'environnement est considérablement augmenté par les nombreux projets de biosécurité du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) menés dans le cadre de ce sous-programme.

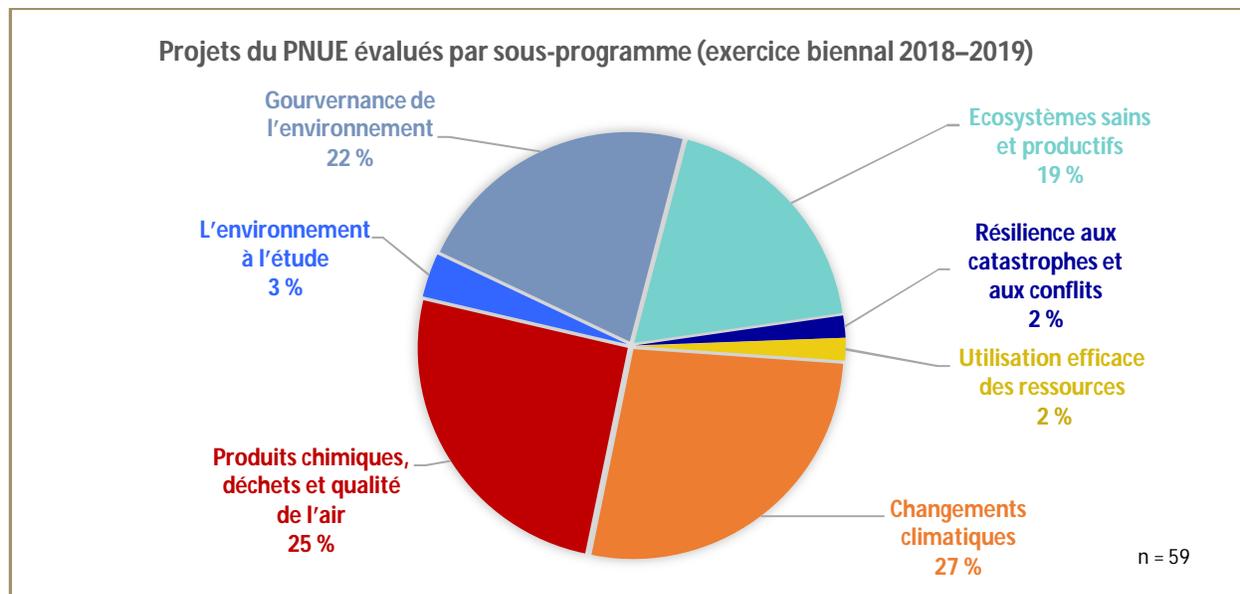
5. Les évaluations de projets pour les sous-programmes « résilience aux catastrophes et aux conflits » et « l'environnement à l'étude » ont été peu nombreuses car ces sous-programmes ont tous deux un nombre relativement faible de projets dans leur portefeuille par rapport aux autres sous-programmes. L'utilisation efficace des ressources est également moins bien représentée que d'habitude pour cet exercice biennal, ce qui peut être dû à l'achèvement récent de l'évaluation de ce sous-programme, qui a été précédée d'une période où l'évaluation des projets relatifs à l'utilisation efficace des ressources a été délibérément priorisée.

6. Le rapport principal ventile également la couverture de l'évaluation par modalités de financement, division, région géographique et liens entre l'intervention du projet évalué et les objectifs de développement durable pertinents (figures 9, 10, 11 et 12).

¹ Ceci correspond approximativement au total des dépenses déclarées dans chaque rapport d'évaluation de projet et comprend les subventions du FEM, les fonds extrabudgétaires et le co-financement en espèces.

7. Conformément à la politique du PNUE en matière d'évaluation, certains besoins concernant l'évaluation de la performance sont satisfaits par un « examen » dirigé par le responsable du projet et assisté par le Bureau de l'évaluation. Des examens sont effectués pour répondre aux besoins de l'évaluation finale de la performance des projets dont le budget est inférieur à 1 million de dollars et de la majorité des évaluations à mi-parcours. Jusqu'ici, les données sur le nombre d'examens effectués n'ont pas été recueillies de manière systématique ; toutefois, on peut dire, à titre indicatif, que le Bureau de l'évaluation a appuyé au total 16 examens de projets en 2019 (7 examens finals et 9 examens à mi-parcours).

Figure 1. Répartition par sous-programme des projets évalués en 2018–2019



8. Tous les projets sont évalués en fonction d'un ensemble de critères d'évaluation standard conformes aux bonnes pratiques internationales. La performance par rapport à l'ensemble de ces critères est notée sur une échelle de six points allant de « très satisfaisant » à « hautement insatisfaisant »². Pour le Bureau de l'évaluation du PNUE, les critères de bonne performance sont « satisfaisant » ou « très satisfaisant ». Les critères d'évaluation de la performance ont évolué au fil du temps pour :

- Refléter les politiques et domaines d'activité prioritaires du PNUE ;
- Révéler les domaines d'apprentissage nécessaires ;
- Définir un cadre global et transparent au regard duquel tous les aspects de la performance des travaux du PNUE peuvent être évalués.

9. Comme indiqué pour les exercices précédents, le Bureau de l'évaluation met au point des outils et des procédures permettant d'évaluer les projets avec plus de rigueur, de cohérence et d'objectivité. Pour ce faire, il assure la liaison avec d'autres services organiques afin de veiller à ce que la manière dont les projets sont évalués soit conforme aux orientations fournies par le PNUE lors de la conception, de l'élaboration et de l'exécution des projets.

² L'échelle de notation en six points est la suivante : Hautement insatisfaisant ; insatisfaisant ; modérément insatisfaisant ; modérément satisfaisant ; satisfaisant ; et très satisfaisant. Pour les critères « durabilité » et « probabilité d'impact », la même échelle est utilisée et le terme « satisfaisant » est remplacé par le terme « probable » ; pour le critère « nature du contexte externe », le terme « favorable » est utilisé. Les abréviations sont modifiées en conséquence.

Cette liaison entre les départements contribue également à un processus continu de partage et d'apprentissage institutionnels.

10. Un nombre important d'outils d'évaluation ont été mis au point au cours de l'exercice biennal 2016–2017, qui ont été testés puis révisés en 2018–2019. En particulier, la grille de notation des critères d'évaluation, qui fournit une description des niveaux de performance et des exigences en matière de preuves (par ex. « très satisfaisant » ou « modérément insatisfaisant ») a été appliquée à la plupart des évaluations en 2018–2019 et a récemment été révisée pour tenir compte des suggestions d'amélioration présentées par les consultants en évaluation et les équipes de projet.

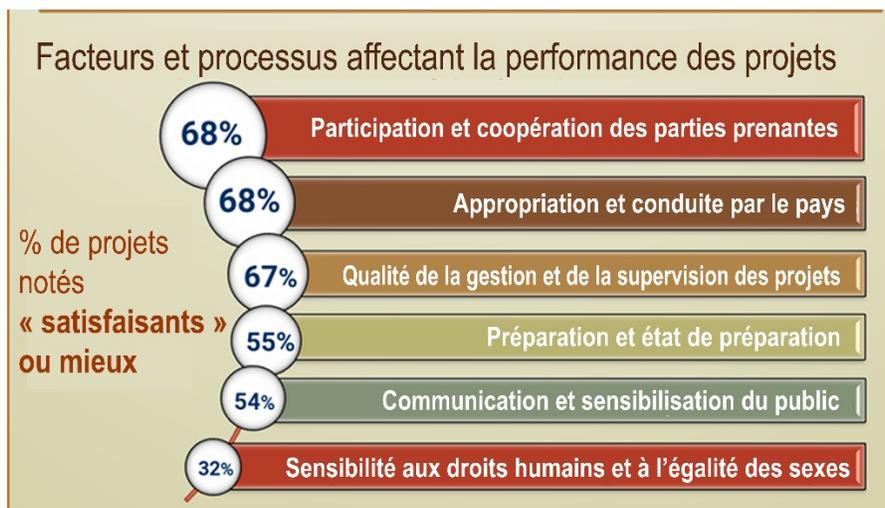
11. La proportion de projets ayant reçu la note « satisfaisant » ou « très satisfaisant » au regard des critères d'évaluation est indiquée à la Figure 2 et à la figure 3 ci-dessous.

Figure 2. Résumé des projets ayant obtenu des résultats « satisfaisants » ou meilleurs par rapport aux principaux critères d'évaluation en 2018–2019³



³ Bien que plus de 60 évaluations aient été réalisées, certaines concernaient des initiatives stratégiques ou des accords qui n'ont pas été évalués selon les critères d'évaluation standard et qui n'ont donc pas pu être incluses dans les données comparatives.

Figure 3. Résumé des projets ayant obtenu des résultats « satisfaisants » ou meilleurs en ce qui concerne les facteurs affectant la performance en 2018–2019



12. Plusieurs observations générales ressortent des chiffres ci-dessus :

Performance positive

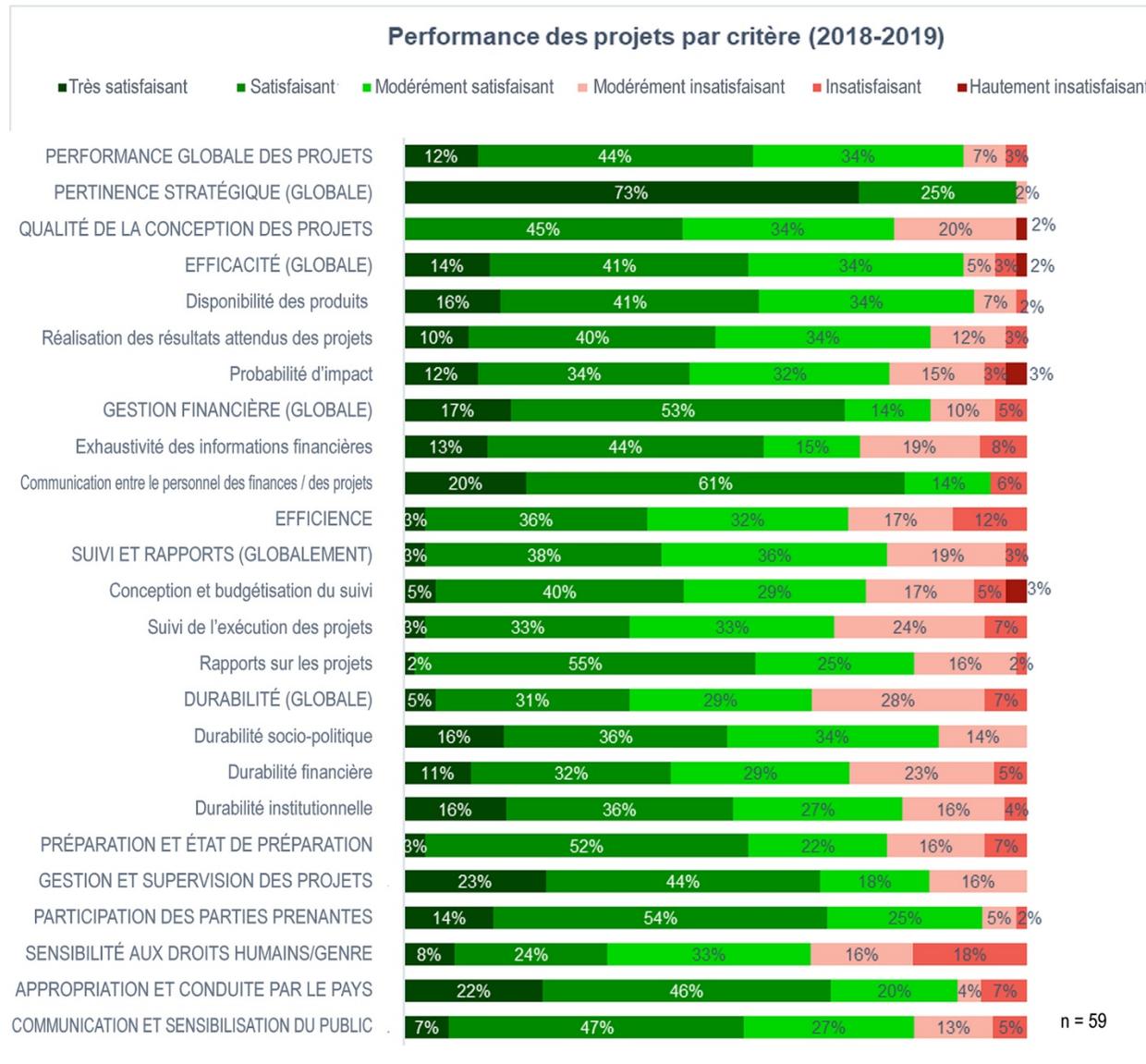
- La pertinence stratégique (98 % de notes « satisfaisant » (S) ou « très satisfaisant » (TS)) reste le critère le plus performant ; elle est étroitement liée au processus de conception et d'approbation des projets, au cours duquel l'alignement sur les priorités stratégiques est vérifié.
- La gestion financière (70 % de S/TS) est passée d'un critère moins performant à un groupe plus performant, en grande partie en raison d'une redéfinition du critère, qui a vu de solides notes de performance pour la communication entre les directeurs de projets et les responsables de la gestion financière.
- L'efficacité (55 % de S/TS) montre le schéma familier de performances plus fortes au niveau des résultats (57 % de S/TS) diminuant à des notations plus faibles pour la probabilité d'impact (46 %). Du point de vue des résultats, la performance des résultats du projet est un indicateur essentiel ; actuellement, 50 % de l'ensemble des projets obtiennent des notes de performance de niveau « satisfaisant » ou « très satisfaisant ».
- La performance globale des projets (56 % de S/TS) est fortement influencée par leur performance au niveau des résultats et leur durabilité. Actuellement, un peu plus de la moitié des projets évalués obtiennent une note « satisfaisant » ou « très satisfaisant » pour la performance globale du projet.
- Parmi les facteurs affectant la performance, les plus efficaces sont essentiels pour que le changement se produise : la participation et la coopération des parties prenantes (68 % de S/TS) ; l'appropriation et la conduite par le pays (68 % de S/TS) ; et la qualité de la gestion et de la supervision du projet (67 % de S/TS).

Points méritant une attention

- Parmi les facteurs affectant la performance, les facteurs les moins efficaces qui mériteraient qu'on s'y attache sont : la préparation et l'état de préparation (55 % de S/TS), celle-ci étant définie comme la période entre l'approbation du projet et le premier décaissement, et la communication et la sensibilisation du public (54 % de S/TS).
- La qualité de la conception des projets (45 % de S/TS) laisse à désirer mais devrait s'améliorer sensiblement dans les années à venir, les évaluations du présent exercice biennal portant sur les projets approuvés entre 2011 et 2014.
- Le suivi (41 % de S/TS) montre encore de faibles niveaux de performance dans la surveillance de l'exécution des projets (par opposition à l'établissement et à la budgétisation d'un plan de suivi et de rapports sur l'exécution des projets). La surveillance de l'exécution des projets est indispensable pour assurer un suivi efficace et pour améliorer la performance des projets par une gestion adaptative et une correction de trajectoire, le cas échéant.
- L'efficience (39 % de S/TS) reste un critère difficile à évaluer car les données financières ventilées font souvent défaut, ne permettant pas d'analyser le rapport coût-efficacité. Selon les évaluations, les extensions sans frais ont un effet négatif sur l'efficacité.
- La durabilité (36 % de S/TS) montre un niveau inférieur à celui souhaité. Ceci est en partie imputable à la performance au niveau des résultats car, selon le critère de « durabilité », les évaluations mesurent la probabilité que les avantages tirés de l'obtention des résultats escomptés soient durables.
- Le critère qui montre le niveau de performance le plus bas est la sensibilité aux droits humains et aux questions de genre (32 % S/TS). Cette situation pourrait s'améliorer dans les années à venir car les modèles de propositions de projets ont commencé à inclure cet élément à partir de 2010 et que le développement et l'adaptation des capacités institutionnelles devraient avoir suivi. Cependant, il s'agit d'un domaine où les succès obtenus dans la réalisation des projets du PNUE doivent être partagés pour promouvoir l'apprentissage et l'amélioration.

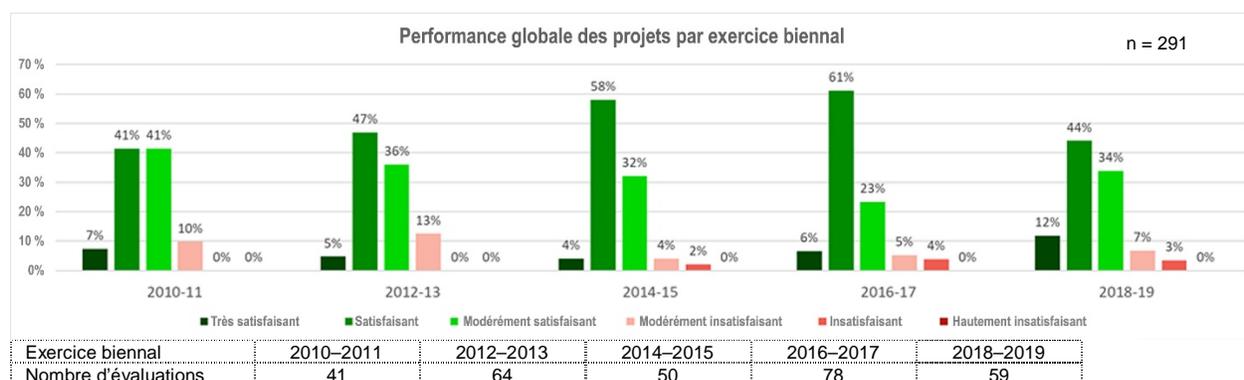
13. La Figure 4 ci-dessous donne une vue d'ensemble de la performance des projets dans les six catégories de notation par critère, et leurs sous-catégories, sur la base des données recueillies dans les rapports d'évaluation établis au cours de l'exercice 2018–2019.

Figure 4. Performance des projets évalués au cours de l'exercice 2018–2019 par rapport à l'ensemble des critères d'évaluation



14. Les tendances générales sur une période plus longue, remontant à l'exercice biennal 2010–2011, ont également été analysées (voir la Figure 5 ci-dessous). Au cours des neuf dernières années, les projets du PNUE ont maintenu une performance stable dans la catégorie « satisfaisant », à savoir « modérément satisfaisant », « satisfaisant » et « très satisfaisant ». On constate que la majorité (40 à 60 %) des projets de chaque exercice biennal atteignent le cinquième point sur l'échelle de six points, c'est-à-dire le niveau « satisfaisant », qui représente le seuil de performance appliqué par le Bureau de l'évaluation du PNUE. La proportion de projets évalués au niveau « très satisfaisant » a sensiblement augmenté pendant l'exercice en cours, bien qu'il ne s'agisse pas là d'un changement statistiquement significatif.

Figure 5. Comparaison de la performance globale des projets par exercice biennal



15. Outre les notes de performance par rapport aux critères établis, les rapports d'évaluation contiennent une mine d'informations sur différents aspects de la conception et de l'exécution des projets.

16. En 2019, le Bureau de l'évaluation du PNUE a commencé à coder les textes de chaque rapport d'évaluation à l'aide d'un logiciel dédié, afin que des recherches puissent être effectuées parmi les évaluations sur des sujets d'intérêt et de valeur pour l'organisation. Les conclusions initiales concernant les rubriques **Suivi et rapports** (encadrés **Error! Reference source not found.**), **Gestion financière** (encadrés 1 et 2) et **Sensibilité au genre** (encadré 6) ont été incluses dans le rapport, conformément à cette nouvelle approche. Parallèlement au suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation, le codage des conclusions des rapports d'évaluation a pour but de renforcer la capacité du Bureau de l'évaluation de partager systématiquement l'apprentissage avec les publics ciblés, en particulier en interne.

17. Le critère **Qualité de la conception du projet** a été inclus dans la grille des notes d'évaluation en 2017. Le Bureau de l'évaluation a entrepris une étude des données recueillies à ce jour pour déterminer s'il existe un lien entre les notes attribuées à la qualité de la conception du projet et la performance ultérieure du projet par rapport aux critères d'efficacité (section **Error! Reference source not found.**). Bien qu'aucune corrélation statistique claire n'ait été établie, cette étude a souligné l'importance de l'appropriation par le pays et de la volonté politique pour atteindre les résultats attendus du projet.

Mise en œuvre des recommandations issues des évaluations

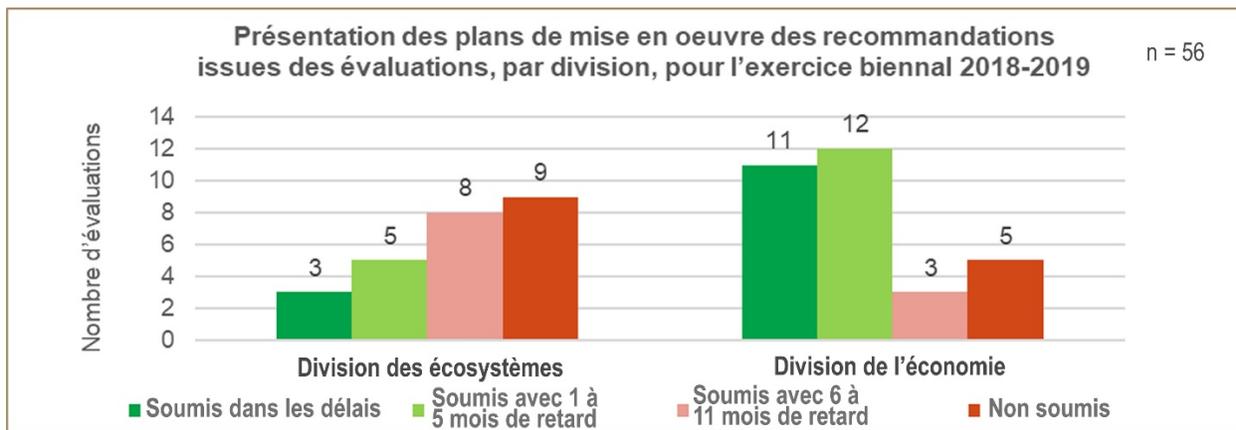
18. Le Bureau de l'évaluation entreprend des évaluations indépendantes solides qui sont suivies de la mise en œuvre des recommandations faites. Au cours de l'exercice biennal 2018–2019, 61 évaluations ont été réalisées, dont 56 ont donné lieu à des recommandations. Les évaluations qui ont nécessité une réponse de la direction concernaient exclusivement des projets relevant des divisions Écosystèmes et Économie.

19. La préparation d'une réponse de la direction sous la forme d'un plan de mise en œuvre des recommandations est une exigence **obligatoire** pour toutes les évaluations.

20. Au total, 56 plans de mise en œuvre des recommandations issues des évaluations, au nombre de 296, ont été soumis aux services organiques du PNUE. Globalement, **75 %** des responsables de programmes et projets (42) ont préparé un plan de mise en œuvre apportant une réponse aux recommandations issues de l'évaluation. Seulement **25 %**

des réponses reçues de la direction (14) ont été soumises dans le mois qui a suivi la publication du rapport d'évaluation comme exigé dans le Manuel des programmes du PNUE. Pour **25 %** des évaluations achevées (14) ayant donné lieu à des recommandations, les responsables de programmes et projets **n'ont pas préparé de réponse de la direction**.

Figure 6. Présentation, par la direction, de plans de mise en œuvre des recommandations issues des évaluations, par division

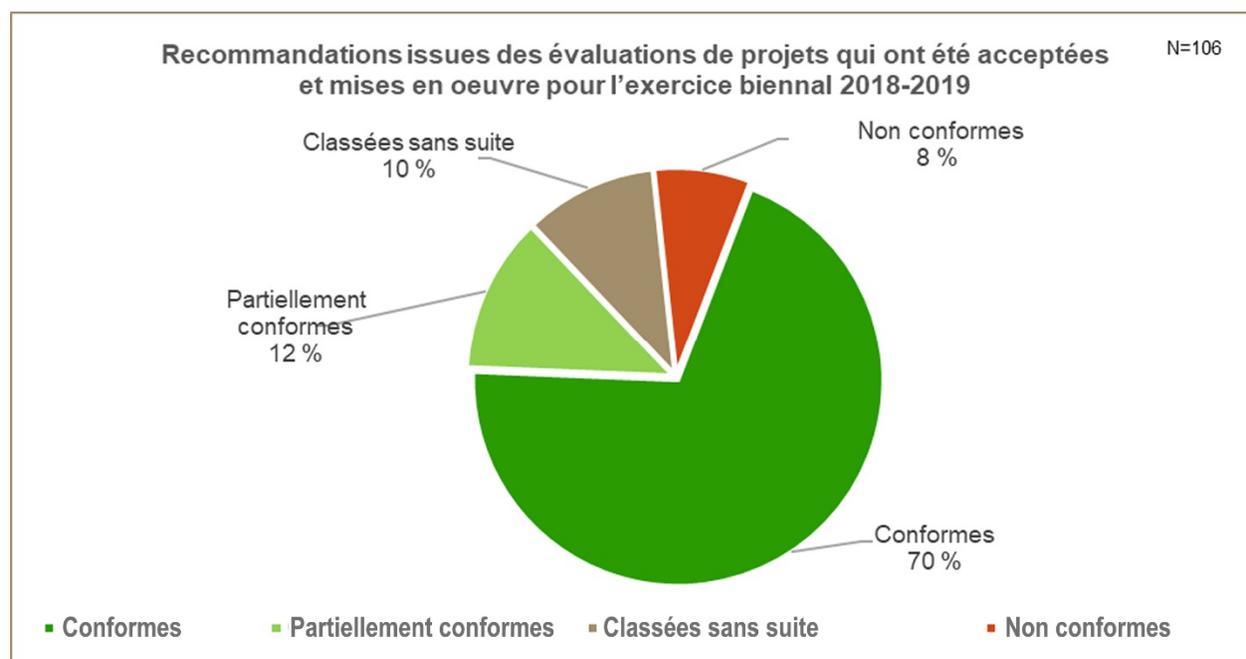


21. Le taux de réponse de la direction suite aux évaluations **devrait être de 100 %** et les délais fixés pour cette obligation essentielle devraient être respectés. Cet aspect de la performance exige une attention particulière de la direction.

22. La Figure 7 montre le taux de mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation des programmes et projets qui ont été acceptées et pour lesquelles un plan de mise en œuvre a été établi. On observe une solide performance puisque 8 % seulement des recommandations ont été classées « non conformes » pour l'exercice biennal.

23. S'agissant de la mise en œuvre des recommandations, la performance en 2018–2019 montre des tendances globalement similaires à celles de 2016–2017 avec un léger recul, toutefois, comme il ressort de l'augmentation du nombre de recommandations classées comme « non conformes », qui est passé de 3 % à 8 %. La situation devra être suivie de près en 2020–2021 et la mise en œuvre des recommandations issues des évaluations devrait faire partie du programme de suivi interne actuellement en cours d'élaboration.

Figure 7. Recommandations issues des évaluations, acceptées et mises en œuvre (2018–2019)



24. Au cours de l'exercice biennal 2018–2019, le Bureau de l'évaluation du PNUE a fait l'objet d'une évaluation externe réalisée par le Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, dans le cadre d'une étude des capacités et pratiques d'évaluation de chacune des entités du Secrétariat⁴. Le plan d'évaluation (« Tableau de bord de l'évaluation ») comportait une évaluation indépendante basée sur 19 indicateurs de la pratique d'évaluation. Dans son rapport, le Bureau des services de contrôle interne a noté que le PNUE *avait mis en place des systèmes d'évaluation solides pour tous les indicateurs pertinents du plan d'évaluation. Sa fonction était organisée en une unité d'évaluation autonome dotée d'un administrateur de haut niveau (D-1). Une politique, un plan et des procédures d'évaluation solides étaient en place.*

25. De son côté, le Bureau d'évaluation indépendant du FEM publie une évaluation annuelle comparative de la performance des projets du FEM, y compris une analyse de la qualité des rapports d'évaluation reçus des organismes d'exécution du FEM. Dans le dernier rapport annuel de performance publié par le FEM en octobre 2019, l'évaluation de la performance effectuée par le Bureau de l'évaluation du PNUE continuait d'être très favorable. Les données présentées dans le rapport annuel de performance le plus récent indiquent également que **100 % des rapports d'évaluation du PNUE** sur les projets du FEM qu'il a récemment évalués ont été jugés « modérément satisfaisants » ou mieux en termes de qualité, ce qui se compare très favorablement aux autres organismes d'exécution du FEM, notamment le PNUD et la Banque mondiale.

⁴ Plan d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies, 2016–2017. N° de mission du BSCI : IED-19-002, 30 avril 2019.