



Conseil du développement industriel

Vingt-neuvième session

Vienne, 9-11 novembre 2004

Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire

ACTIVITÉS DU GROUPE DE L'ÉVALUATION

Rapport du Secrétariat

Le présent document rend compte des évaluations et des activités connexes menées par le Groupe de l'évaluation, notamment des principales conclusions contenues dans les rapports d'évaluation des programmes intégrés en 2003 et au cours du premier semestre 2004.

Introduction

1. Le Groupe de l'évaluation du Bureau du Contrôleur général est chargé d'informer la direction, à l'aide d'analyses objectives, de la pertinence, de l'efficacité et des résultats des programmes et projets de l'Organisation afin de garantir la transparence vis-à-vis des clients et d'améliorer la conception et la prestation des services en cours et futurs.

2. De janvier 2003 à juillet 2004, le Groupe a établi les rapports d'évaluations indépendantes de huit programmes intégrés (Burkina Faso, Cuba, Éthiopie, Guatemala, Ouganda, Sénégal, Sri Lanka, République-Unie de Tanzanie) et de quatre projets autonomes (Centres nationaux pour une production plus propre du Maroc et du Viet Nam, Bureaux de promotion des investissements et de la technologie d'Athènes et de Tokyo). Il a également réalisé conjointement avec le Groupe du contrôle interne une évaluation au niveau local portant sur le Centre régional pour le développement industriel et le cadre général de services au Nigéria, et participé à l'évaluation du système de représentation hors Siège de l'ONUDI dont a été chargé le Bureau du Contrôleur général. Avec le concours du Groupe de la gestion de l'information et des communications, il a procédé à l'évaluation du système de gestion axée sur les résultats de l'Organisation. Les informations concernant les activités menées en 2003 figurent dans le document de séance GC.10/CRP.5 et

dans le *Rapport annuel 2003*. Les rapports d'évaluation suivent la politique de communication transparente de l'ONUDI et sont régulièrement accessibles sur le site Web du Groupe de l'évaluation.

3. La réforme des programmes de l'ONUDI ayant été principalement axée sur les programmes intégrés, le présent rapport donne des informations sur les enseignements tirés des évaluations de ces programmes, avec un accent particulier sur les questions concernant leur pertinence, ainsi que celle de la gestion et des politiques. À cet égard, il importe de souligner que huit programmes intégrés et un cadre général de services représentent environ 25 % du portefeuille global des programmes intégrés. Les enseignements tirés valent pour les premiers programmes intégrés et les activités menées en Afrique subsaharienne, où la plupart des évaluations ont été réalisées.

4. Le rapport donne également un aperçu des mesures prises par le Secrétariat pour donner suite aux recommandations faites à l'issue des évaluations, ce qui montre que la direction et les fonctionnaires prennent ces conclusions et recommandations au sérieux et sont résolus à leur donner suite.

5. Les programmes intégrés sont des modules de services qui ont pour objet d'aider à trouver des solutions aux problèmes de développement industriel

Pour des raisons d'économie, le présent document a été tiré à un nombre limité d'exemplaires. Les représentants sont priés de bien vouloir apporter leur propre exemplaire aux réunions.

cruciaux d'un pays, au niveau national ou au niveau d'une zone géographique particulière à l'intérieur du pays¹. Élaborée sur la base des directives du Plan de travail, l'approche des programmes intégrés a été lancée pour rendre plus pertinents, plus efficaces et plus visibles les services de coopération technique et élargir la base de financement de l'ONUDI.

6. Par le biais des évaluations, on visait à présenter aux gouvernements et aux partenaires, aux donateurs, aux États Membres et à la direction de l'Organisation, une analyse approfondie de la pertinence, de l'efficacité et des résultats (productivité) des programmes, à faire des recommandations en faveur de leur reconduction et de leur réorientation, ainsi qu'à tirer des enseignements pour que l'approche des programmes intégrés gagne en efficacité.

7. Les programmes évalués ont été sélectionnés en fonction de leur taille, de la durée des activités opérationnelles et de l'éventualité d'une reconduction dans le cadre d'une deuxième phase. Les évaluations ont été entreprises à deux niveaux. Premièrement, le programme a été évalué dans son ensemble, afin de déterminer les questions de programmation, d'orientation, de gestion et d'exécution de portée générale. Deuxièmement, les éléments et sous-éléments du programme ont été évalués afin de faire des recommandations aux partenaires et aux administrateurs de programmes sur l'amélioration, la poursuite et la réorientation des différentes activités de fond.

I. L'APPROCHE DES PROGRAMMES INTÉGRÉS

8. Les programmes intégrés ont permis de faire mieux connaître l'Organisation dans les différents pays et d'assurer une coordination et une cohérence plus efficaces des activités au niveau national.

9. L'approche des programmes intégrés est une condition *sine qua non* des nouvelles modalités de la coopération multilatérale sur le terrain, qui exige une coopération plus vigoureuse et l'harmonisation de tous les programmes du système des Nations Unies dans le cadre des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), des bilans communs de pays et des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement.

10. Si, dans la plupart des cas, l'impact sur le développement ne saurait encore être mesuré du fait de la brièveté de la durée d'exécution des programmes (les programmes qui ont été évalués avaient une durée moyenne d'exécution de trois ans), tous les programmes intégrés ont obtenu, quoique à différents degrés, des

résultats et ont de bonnes chances d'avoir un impact dans divers domaines.

11. L'approche des programmes intégrés a réussi à mobiliser le soutien des gouvernements au haut niveau, ainsi que celui de divers partenaires des secteurs public et privé, ce qui a renforcé le sentiment d'être partie prenante aux programmes, l'entente réciproque, le dialogue et l'harmonisation des activités.

12. Compte tenu de ce qui précède, les évaluations ont permis de conclure que les programmes intégrés avaient été un pas dans la bonne direction. Un certain nombre de bonnes pratiques ont été répertoriées et des recommandations ont été faites. Les évaluations ont également mis au jour des lacunes qu'il convient de combler à différentes phases du cycle de programmation (identification, formulation, mobilisation de ressources financières et exécution).

II. IDENTIFICATION ET FORMULATION DE PROGRAMMES

13. C'est à cette phase du cycle de programmation qu'ont été relevées la plupart des lacunes.

14. Les évaluations ont fait ressortir que la durée des activités préparatoires était trop courte, du fait de contraintes de financement et de temps, de sorte que certains programmes n'étaient pas axés sur les contraintes fondamentales mais étaient dans certains cas déterminés par l'offre. Dans bien des cas, il n'existait pas de données de base ni d'indicateurs d'objectifs bien quantifiés. Les possibilités de coordination et de coopération avec des programmes multilatéraux ont été mentionnées mais n'ont été analysées de manière approfondie que dans peu de cas.

15. Les évaluations ont permis de conclure qu'il conviendrait de rendre les programmes plus pertinents, mieux ciblés et mieux intégrés aux plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement. Pour ce faire, les programmes intégrés devraient s'appuyer sur une analyse plus approfondie de la situation de pays, du point de vue des contraintes et des potentialités du secteur industriel, y compris l'identification des données de base et des indicateurs liés directement ou indirectement aux objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire.

16. Les activités analytiques menées en amont au niveau national devraient être renforcées et un financement de départ devrait être alloué à cette fin, ce qui permettrait à l'ONUDI de mieux formuler ses programmes, donner des conseils aux gouvernements sur les activités qu'il faut promouvoir en priorité dans le domaine du développement industriel durable et contribuer utilement à l'établissement de situations de pays et de programmes directeurs, avec un accent particulier sur les Documents de stratégie pour la

¹ "Guidelines for the formulation of integrated programmes" (Directives pour la formulation de programmes intégrés), Vienne, mai 1999.

réduction de la pauvreté (DSRP), les bilans communs de pays et les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement.

17. Les évaluations ont également fait ressortir que l'approche du cadre logique devait être appliquée plus systématiquement et que les facteurs de viabilité et de risque devaient être analysés plus rigoureusement au stade de la formulation des programmes. Des indicateurs de résultats qualitatifs et quantitatifs bien définis doivent être inscrits dans les documents de façon à permettre de procéder à des contrôles et à des évaluations appropriés et d'établir des liens avec les objectifs nationaux se rapportant aux objectifs du Millénaire pour le développement, y compris l'appui fourni aux gouvernements pour qu'ils établissent des données significatives et acceptables pour suivre les progrès que réalisent leurs pays dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. De meilleurs indicateurs s'imposent également pour établir un lien avec la matrice des résultats du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement².

III. MOBILISATION DE FONDS

18. L'espoir que les programmes intégrés permettraient d'accroître les financements n'a été réalisé que partiellement. L'enseignement que l'on a pu tirer est que, dans la plupart des cas, les donateurs n'avaient pas changé leur approche du financement de projets et avaient alloué, en fonction de leurs besoins et de leurs priorités, des fonds pour des éléments de projets dans le cadre des programmes intégrés, ce qui est contraire à la nature même de l'intégration.

19. En vertu de ce mécanisme de financement, certains éléments fondamentaux n'ont parfois pu être mis en œuvre par manque de financement, alors que d'autres moins importants pour les objectifs des programmes l'ont été parce que des fonds étaient disponibles. Les évaluations ont mis en évidence le fait que les gouvernements n'avaient pas contribué de manière suffisamment décisive et tenace à la mobilisation des fonds.

20. En dépit de ces lacunes, il a été recommandé à l'issue des évaluations d'explorer également l'approche des programmes intégrés sous l'angle de la mobilisation des fonds. Les efforts de mobilisation de fonds devraient permettre d'adopter une approche combinée pour les activités dont l'exécution dépend de leur succès. Des liens plus étroits avec les plans-cadres de coordination au niveau national (en particulier le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement) et une représentation hors Siège plus forte contribueraient à mobiliser un financement plus important.

21. Les nouveaux mécanismes de financement des donateurs, en particulier ceux qui ont été établis dans le cadre des stratégies nationales de réduction de la pauvreté (budget de base et système de financement commun) auront des incidences sur la conception des programmes et la mobilisation de fonds.

IV. EXÉCUTION DES PROGRAMMES

22. Les évaluations ont dressé l'inventaire des résultats obtenus aux niveaux de la prise de décision, des capacités institutionnelles et des entreprises. Dans bien des cas, l'ONUDI a pu fournir des services novateurs et de qualité qui ont débouché sur d'excellents résultats et parfois sur des réalisations qui font date.

23. Les activités de création et de renforcement des institutions sont celles qui ont enregistré les meilleurs résultats, ce qui tend à montrer que, pour l'ONUDI, le domaine d'intervention principal et qui réussit le mieux est le renforcement des capacités institutionnelles. En raison de la brièveté de la durée d'exécution des programmes, l'impact social et économique ne pourrait se mesurer de façon tangible que dans peu de cas. Des résultats ont été enregistrés au niveau des groupes cibles, mais du fait du nombre limité des interventions de l'ONUDI, on n'a pu réaliser un impact au niveau sectoriel que dans peu de cas.

24. Les évaluations ont permis de noter que les programmes les plus efficaces avaient été ceux pour lesquels l'ONUDI avait collaboré avec des contreparties intermédiaires relativement puissantes ayant le sentiment d'être de véritables partenaires, une vue claire des objectifs et les moyens d'absorber les services fournis par l'ONUDI. Les entreprises pilotes qui ont le plus tiré parti des programmes étaient celles auxquelles avaient été fournis un appui multidisciplinaire dans le cadre de différents modules de service, ainsi que des services combinés de conseil et d'appui direct, et celles pour lesquelles des liens avaient été établis avec des institutions d'appui très performantes. De bons résultats ont été obtenus lorsque des partenariats ont été noués avec des organisations dynamiques et des entreprises bien gérées du secteur privé.

25. Ces conclusions mettent en évidence le dilemme fondamental auquel sont confrontées les activités de coopération technique de l'ONUDI. Le succès et les bons résultats dépendent certes pour beaucoup du fait de cibler des institutions de contrepartie ayant les moyens d'absorber le type de services fournis par l'ONUDI, mais il convient aussi de faire porter l'essentiel de l'action sur les PMA, les régions sous-développées et les couches plus pauvres de la population, qui, par définition, ont moins de chances de réussir à court et à moyen terme. À cet égard, les évaluations ont également souligné qu'il importait au plus haut point que les programmes intégrés s'appuient sur une étude approfondie des besoins. Les services devraient, autant

² Guidelines for CCA and UNDAFs (Directives pour les bilans communs de pays et les plans-cadres), octobre 2003.

que possible et de façon judicieuse, se focaliser sur les conditions spécifiques des pays, des partenaires et des bénéficiaires.

26. Les évaluations ont permis de noter une tendance positive à recourir de plus en plus souvent à l'expertise nationale et cette approche a été pleinement soutenue. L'expertise internationale de haut niveau dans les domaines de compétence de l'ONUDI que l'on ne peut trouver au plan national est également très demandée pour combler le manque de connaissances et le déficit informationnel; on a jugé bon d'y recourir concurremment avec l'expertise nationale pour le renforcement des capacités et la durabilité. La base de connaissances, les bonnes pratiques, les expériences et solutions pratiques, les outils et les méthodologies de l'ONUDI se sont avérés bénéfiques dans bien des cas et ont compensé en partie les insuffisances de la conception au niveau de l'exécution.

27. Les évaluations ont fait ressortir qu'il existait une forte demande de conseils et d'informations sur le nouveau rôle que doivent jouer les gouvernements en général et les ministères de l'industrie en particulier, en ce qui concerne les mesures de politique générale voulues pour améliorer la compétitivité et accroître la productivité. Lorsque l'appui apporté par l'ONUDI sur le terrain a porté ses fruits, les perspectives offertes par l'analyse de la compétitivité, ainsi que son utilité, ont été démontrées pour ce qui est de l'élaboration de politiques industrielles, de stratégies d'exportations sectorielles et sous-sectorielles et de promotion des investissements, et pour ce qui est de la planification et de l'évaluation de programmes bilatéraux et multilatéraux. Les évaluations ont ainsi permis de conclure que tous les programmes intégrés devraient de manière générale comporter un élément sur les services consultatifs et l'analyse de la compétitivité, qui devra être menée suivant une approche et une méthodologie types établies par l'ONUDI.

28. Autre domaine où la demande d'assistance est forte, le renforcement des capacités des gouvernements et d'institutions comme les associations professionnelles, les bureaux nationaux de la statistique et les institutions d'appui aux petites et moyennes entreprises, en vue de la collecte et du traitement de statistiques industrielles et de l'établissement de réseaux d'information. Le renforcement des capacités en matière de statistiques est également d'une grande utilité pour les gouvernements et leur permet d'étudier la performance industrielle et d'évaluer le développement du secteur privé. L'amélioration des données statistiques est une condition *sine qua non* de l'élaboration de données de base et d'indicateurs pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Les évaluations ont permis de conclure qu'il serait fort judicieux d'incorporer un élément statistique dans tous les programmes intégrés et que l'ONUDI devrait appliquer une approche type.

V. COORDINATION AU NIVEAU DES PAYS

29. La coopération entre les éléments a été organisée avant tout sur le terrain grâce à une approche partant de la base fondée sur les avantages que pensent retirer les contreparties elles-mêmes de cette synergie. La forme la plus fréquente d'intégration interne utile à l'intérieur d'un programme concernait les mêmes contreparties et bénéficiaires par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs éléments. Les effets les plus tangibles de la synergie créée par ce type d'intégration apparaissent dans les mesures d'économie et l'efficacité accrue des capacités dont on s'est doté.

30. Les programmes ayant bénéficié d'une bonne coordination avec les donateurs au cours de leur mise en œuvre, reposant sur des décisions prises à un niveau élevé et s'appuyant sur des organes de coordination nationaux ont eux aussi donné de bons résultats. Les programmes intégrés ont souvent contribué à favoriser une coopération plus efficace au niveau des pays entre différentes contreparties qui ont établi un dialogue fructueux et des synergies utiles, y compris à améliorer la coopération aux niveaux politique et institutionnel.

31. Les programmes intégrés qui ont réussi sont ceux qui reposent sur des décisions prises à un niveau élevé et sont coordonnés au niveau national par des mécanismes de coordination efficaces de programmes et de projets. Toutefois, ces mécanismes ne sont possibles et économiquement intéressants que lorsqu'ils s'appuient sur un programme suffisamment important. L'existence d'un bureau de l'ONUDI dans le pays est une condition indispensable pour assurer une exécution bien coordonnée et efficace d'activités aussi complexes que les programmes intégrés. Cette question fait actuellement l'objet d'une réflexion dans le cadre du partenariat stratégique sur le terrain entre l'ONUDI et le Programme des Nations Unies pour le développement.

VI. MESURES PRISES PAR LE SECRÉTARIAT

Quelques mesures prises par le Secrétariat pour donner suite aux conclusions, recommandations et enseignements tirés des évaluations

Résultats des évaluations

32. Les résultats des évaluations ont toujours constitué un défi pour l'ONUDI et d'une façon générale, pour les organismes des Nations Unies. Ils engagent à diffuser les conclusions de manière ciblée, à donner activement suite aux recommandations et à prendre en compte les enseignements tirés dans de nouvelles activités.

33. Dans un projet de rapport établi récemment, intitulé "Managing for Results in the UN system, Implementation of Results-based Management in the UN Organizations" [(Gérer pour des résultats dans le système des Nations Unies, application de la gestion

axée sur les résultats dans les organismes des Nations Unies (Genève, 2004)], le Corps commun d'inspection a identifié les facteurs essentiels à la bonne application de la gestion axée sur les résultats et établi un cadre de mesure du succès dont l'application effective des conclusions des évaluations constitue l'un des indicateurs.

34. Le système de restitution des résultats des évaluations à l'ONUDI a tiré parti de l'intégration récente du Groupe de l'évaluation au Bureau du Contrôleur général et de l'attention accrue qu'accorde le Secrétariat aux programmes de conformité.

35. Tout rapport d'évaluation comprend désormais un plan de suivi dans lequel figurent les conclusions et les recommandations par groupe cible (gouvernement, contreparties, direction de l'ONUDI et administration des programmes). Le plan de suivi comporte un système de contrôle des délais pour l'application des recommandations. Une version résumée des rapports d'évaluation est régulièrement présentée au Conseil exécutif. Les évaluations sont également considérées comme des documents d'information pour les décisions concernant la reconduction des programmes et comme des documents de programme de la deuxième phase par les comités d'approbation des programmes.

36. Dans le cadre du nouveau système, le Groupe de l'évaluation a relevé que les recommandations avaient été suivies à environ 70 %. Il convient de noter que les décisions relatives à l'application d'une recommandation sont déterminées par plusieurs facteurs dont un bon nombre échappent au contrôle de l'ONUDI: disponibilité des fonds, bonne disposition des bénéficiaires à faire les investissements nécessaires, durabilité et appui national aux institutions compétentes, et changements intervenant dans l'environnement extérieur.

Cycle de coopération technique: nouvelles procédures et directives

37. Les conclusions des évaluations ont constamment fait ressortir la nécessité d'une adhésion complète aux principes de la coopération technique et aux critères de qualité dans toutes les phases de la gestion du cycle de programmation et de projet. Meilleure application de l'approche du cadre logique, priorité absolue accordée aux résultats, responsabilité et contrôle de l'application sont des questions régulièrement soulevées par les évaluations. Un examen approfondi de toutes les procédures et directives relatives au cycle de programmation et de projet est en cours. Le Groupe consultatif sur les comités d'approbation des programmes a été chargé d'établir un ensemble de directives visant à faciliter la gestion de la coopération technique. Il est également prévu d'élaborer des programmes connexes de formation du personnel à l'appui des nouvelles directives, ce qui permettra d'améliorer l'élaboration et l'exécution des programmes

et des projets, ainsi que l'établissement de rapports et les obligations y relatifs.

Gestion axée sur les résultats

38. Les évaluations ont toujours reconnu la nécessité pour l'ONUDI d'établir des liens entre les phases d'étude et de formulation en matière d'élaboration de programmes. La nécessité d'établir des liens avec les études nationales et les cadres d'orientation et de programmation (documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, bilans communs de pays et plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement) a également été soulignée. Les activités pertinentes en cours au Secrétariat, qui visent à instaurer la gestion axée sur les résultats, ont fixé la base méthodologique pour répondre à ces besoins. Un cadre de suivi et d'évaluation axé sur les résultats, qui correspond exactement à la matrice de suivi et d'évaluation figurant dans les directives pour les bilans communs de pays et les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, a été élaboré. Des activités sont en cours pour mieux définir des indicateurs pour toutes les opérations menées par l'Organisation, y compris les indicateurs de résultats des activités de coopération technique que l'on lie aux objectifs de développement pour le Millénaire. Une fois mises en application, ces nouvelles méthodologies s'appuyant sur la gestion axée sur les résultats contribueront à apporter les améliorations proposées à l'issue des évaluations, à savoir la nécessité d'établir des analyses de la situation de pays à l'appui des bilans communs de pays et de la programmation ultérieure, d'établir un lien étroit avec les cadres de programmation au niveau national et de mieux appliquer le cadre logique dans la conception, le suivi et l'évaluation des activités de coopération technique.

39. Les analyses, diagnostics et indicateurs d'une approche fondée sur la gestion axée sur les résultats, même s'ils exigent un temps considérable et de lourdes dépenses, pourraient aider les pays à suivre les progrès qu'ils accomplissent dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Améliorations continues des pratiques, directives et procédures d'évaluation

40. Après avoir établi en 2002 des directives et des procédures pour l'évaluation des programmes intégrés, des cadres généraux de services et des projets autonomes, le Groupe de l'évaluation les affine actuellement à la lumière de l'expérience acquise dans leur application. L'objectif de la version révisée, qui sera publiée en tant qu'élément des directives générales sur la gestion du programme de coopération technique et des projets, est de rendre les directives aussi faciles à utiliser que possible et de tenir compte des derniers principes et normes des Nations Unies en matière d'évaluation, ce qui favorisera la production de rapports d'évaluation objectifs et crédibles et renforcera encore

la transparence à l'égard des partenaires grâce à l'amélioration des rapports d'évaluation. Selon ces principes, il faudrait voir dans les évaluations, un outil d'apprentissage qui vise à faire comprendre comment on obtient des résultats et comment on améliore l'efficacité des programmes. Les évaluations devraient en outre permettre, en y jetant un regard prospectif, d'apporter des améliorations aux programmes. Elles devraient reposer sur une approche formative qui encourage les partenaires à participer au processus d'évaluation et met l'accent sur les points de vue et les besoins des pays bénéficiaires. L'amélioration des directives et des procédures vise à faire en sorte que des plans de travail rigoureux soient établis et mis en œuvre et des ressources suffisantes soient affectées aux évaluations. Les plans d'évaluation doivent faciliter la production en temps voulu de conclusions objectives et pertinentes utiles pour la prise de décisions.

41. Les mécanismes de restitution de l'information sont encore renforcés pour que les enseignements tirés des évaluations servent à améliorer constamment les activités de coopération technique et contribuent à affermir la fonction de forum mondial de l'ONUDI. Une base de données sur les conclusions et les enseignements tirés est en création pour aider à mettre régulièrement à jour la base de connaissances de l'Organisation.

VII. MESURES À PRENDRE PAR LE CONSEIL

42. Le Conseil souhaitera peut-être prendre note des informations contenues dans le présent rapport.