

DOCUMENT DE
TRAVAIL
POUR
L'ÉVALUATION

EVALUATION DES PROGRAMMES DE COOPERATION DANS UN MONDE QUI BOUGE

Ted Freeman

BUREAU
D'ÉVALUATION
JANVIER 2005

Pour chaque enfant
Santé, Éducation, Égalité, Protection
FAISONS AVANCER L'HUMANITÉ

unicef 

**DOCUMENT DE
TRAVAIL
POUR
L'ÉVALUATION**

**EVALUATION DES
PROGRAMMES DE
COOPERATION DANS UN
MONDE QUI BOUGE**

Ted Freeman

**BUREAU
D'ÉVALUATION
JANVIER 2005**

Evaluation des programmes de coopération dans un monde qui bouge

© Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), New York, 2005

UNICEF

3 UN Plaza, NY, NY 10017

Janvier 2005

L'objectif des documents de travail sur l'évaluation produits par le Bureau de l'évaluation de l'UNICEF est de faire le bilan de la situation, de faciliter l'échange de connaissances et de perspectives entre membres du personnel de l'UNICEF et de proposer des mesures pour faire face aux préoccupations exprimées. Le contenu du présent rapport ne reflète pas nécessairement les politiques ou les vues de l'UNICEF.

Ce texte n'a pas fait l'objet de révisions le mettant aux normes officielles de publication et l'UNICEF dégage toute responsabilité pour les erreurs qu'il pourrait contenir.

Les désignations adoptées dans cette publication n'impliquent pas qu'elles découlent d'une prise de position sur le statut juridique des pays ou territoires mentionnés ou de leurs autorités, ou sur la délimitation de leurs frontières.

Pour toutes informations complémentaires, veuillez contacter le Bureau d'évaluation aux coordonnées suivantes :

Bureau de l'évaluation

UNICEF, 3 United Nations Plaza

New York, NY 10017, USA

Tél. (1 212) 824 6567, Télécopie (1 212) 824-6492

PREFACE

De plus en plus, l'évaluation est devenue un moyen de garantir l'excellence des programmes en s'appuyant sur une approche de programmation fondée sur les droits humains et une gestion axée sur les résultats. Une méta-évaluation récente a conclu que la plupart des évaluations étaient effectuées au niveau des projets et qu'elles présentaient des variations importantes de profondeur et d'envergure ainsi que de qualité. Avec la mise en œuvre d'évaluations des programmes de coopération et avec l'amélioration de la qualité des évaluations de projets ou d'activités au niveau des pays, on pourra s'attendre à ce que l'établissement de rapports internes sur les résultats et la démonstration de la contribution stratégique qu'apportent les programmes de coopération nationaux recevant le soutien de l'UNICEF s'en trouveront améliorés de façon significative.

L'accent a récemment été déplacé sur la programmation commune entre membres de la famille de l'ONU. Le processus du Bilan commun de pays (BCP) et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (« UNDAF ») définissent des réalisations et méthodes de programmation communes qui contribuent au renforcement des capacités nationales en vue d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement et faire de la Déclaration du Millénaire une réalité. Le processus BCP/UNDAF comprend un plan commun de suivi et évaluation ainsi que des dispositions pour qu'une évaluation commune UNDAF soit menée l'avant-dernière année du cycle de programmation commune. La portée, la profondeur et la qualité de l'évaluation UNDAF dépendront toutefois de la qualité des examens et des évaluations portant sur les programmes de coopération recevant l'aide individuelle des institutions concernées. Elles dépendront aussi de l'appropriation des programmes par les gouvernements et les autres partenaires nationaux et du leadership dont ils feront preuve au cours de ce processus.

En mars 2003, le *Department for International Development* (DFID) du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a approuvé le financement d'un projet triennal d'élaboration de méthodologie et de consignes pour l'évaluation des programmes de coopération (EPC). Ce projet est mis en œuvre par le Bureau de l'évaluation au Siège de l'UNICEF à New York. Il a pour cible l'objectif de l'UNICEF énoncé dans le Plan stratégique à moyen terme (2002-2005) : rendre les programmes de coopération nationaux plus efficaces en termes de centrage, de stratégies de mise en œuvre et de coordination, au sein de l'UNDAF et avec les autres partenaires du développement. Depuis sa mise en vigueur, il a établi les principes de base et méthodologies de l'EPC, parrainé un nombre limité d'expériences pilotes sur le terrain et contribué au développement de capacités d'évaluation parmi le personnel de l'UNICEF et ses homologues au niveau national.

Le présent document, qui a été préparé par Ted Freeman, consultant et chercheur indépendant, décrit le potentiel de l'EPC en tant que stratégie efficace pour améliorer la qualité de la programmation dans un monde qui bouge. Cet argument est développé au sein du cadre actuel qui maintient toujours le principe de programmes de coopération nationaux mis en œuvre par des institutions individuelles, encore que dans le contexte du BCP/UNDAF, les évaluations de programmes de coopération aient de ce fait pour but d'alimenter stratégiquement l'évaluation UNDAF, qui est centrée sur des réalisations et des processus de programmation communs. Toutefois, ce qui est dit ici sur les EPC pourrait aisément s'appliquer aux évaluations UNDAF élargies qui pourraient résulter de programmes communs multi-agences.

Je voudrais ici remercier Ted Freeman de cet examen complet de la littérature actuellement en usage sur le développement et de ses recommandations et commentaires stimulants. Cette tâche a été effectuée en coopération étroite avec Lucien Back, coordinateur des programmes au Bureau de l'évaluation. Des versions antérieures de ce document de travail ont reçu les commentaires de nombreux collègues au sein de l'UNICEF. Je voudrais exprimer à tous ceux qui y ont contribué ma plus profonde gratitude.

Jean Serge Quesnel
Directeur, Bureau de l'évaluation
UNICEF New York

TABLE OF CONTENTS

Liste d'Acronymes	ii
Executive Summary	1
Resumen Ejecutivo	5
Résumé Analytique	9
1. Introduction	13
2. Un monde qui bouge	15
2.1 La nature changeante de la coopération pour le développement	15
2.1.1 <i>Événements marquants dans le processus du changement</i>	15
2.1.2 <i>Effets cumulatifs des événements et faits marquants dans le processus du changement</i>	19
2.2 Réaction de l'ONU et UNDAF	21
2.3 Les difficultés des programmes de coopération nationaux recevant le soutien de l'UNICEF	23
2.4 Implications pour le processus du programme de coopération	24
3. L'approche de programmation fondée sur les droits humains et la gestion axée sur les résultats à l'UNICEF.....	27
3.1 La mission de l'UNICEF et les droits humains.....	27
3.2 La gestion axée sur les résultats à l'UNICEF	29
3.3 La gestion axée sur les résultats dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (« UNDAF »).....	30
4. Le suivi et l'évaluation à l'UNICEF	33
4.1 La qualité et la pertinence des évaluations à l'UNICEF.....	34
4.2 Améliorer la pertinence, la qualité et l'utilisation stratégique de la fonction d'évaluation	35
5. L'EPC et son potentiel.....	39
5.1 L'EPC et le processus du programme de coopération de l'UNICEF	39
5.2 Evaluation du programme de coopération et approche-droits.....	44
5.3 La valeur ajoutée de l'EPC dans l'approche-droits.....	46
6. L'évaluation de l'EPC et de l'UNDAF dans le contexte plus large du pays	49
6.1 Soutenir l'évaluation de l'UNDAF.....	49
6.2 EPC, harmonisation et programmation dirigées par les pays.....	49
7. L'EPC : une stratégie efficace de l'UNICEF à l'ère du changement	53
Annexe 1: Bibliographie	57

LISTE D'ACRONYMES

CCA / BCP	Common Country Assessment	Bilan commun de pays
CDF	Comprehensive Development Framework	Cadre de développement global
CEDAW / CEDEF	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CPAP	Country Programme of Action Plan	Plan d'action du programme de coopération
CPC	Country Programme of Cooperation	Programme de coopération (de pays)
CPD	Country Programme Document	Document du programme de coopération
CPE / EPC	Country Programme Evaluation	Evaluation du programme de coopération
DAC or CAD	Development Assistance Committee	Comité d'aide au développement
DFID	Department of International Development	(Département de la coopération internationale du Royaume Uni)
ExCom	Executive Committees of the UNDG comprising of UNICEF, UNFPA, WFP and UNDP	Comités exécutifs du Groupe des Nations Unies pour le développement (composé de l'UNICEF, du FNUAP, du PAM et du PNUD)
HR	Human Rights	Approche droits
HRBAP	Human Rights Based Approach to Programming	Approche de programmation fondée sur les droits humains
IFI	International Financial Institution	Institution financière internationale
IMEP / PISE	Integrated Monitoring and Evaluation Plan	Plan intégré de suivi et d'évaluation
IMF / FMI	International Monetary Fund	Fonds monétaire international
MDG / OMD	Millennium Development Goals	Objectifs du Millénaire pour le développement
MTR / RMP	Mid-Term Review	Revue à mi-parcours
MTSP	Medium Term Strategic Plan	Plan stratégique à moyen terme
OECD / OCDE	Organisation for Economic Cooperation and Development	Organisation de coopération et de développement économiques
PBA	Programme Based Approaches	Approches axées sur les programmes
PPPM / MPPP	Programme Policy and Procedure Manual	Manuel des politiques et procédures de programmation
PRSP / CSLP	Poverty Reduction Strategy Paper	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
S&H	Simplification and Harmonization	Simplification et harmonisation
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency	Agence suédoise pour le développement international
SWAP	Sector Wide Approach	Approche sectorielle

UNCT	UN Country Team	Equipe de pays des Nations Unies
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
UNDG / GNUD	United Nations Development Group	United Nations Development Group
UNDP / PNUD	United Nations Development Programme	Programme des Nations Unies pour le développement

EXECUTIVE SUMMARY

1. Background and purpose

For some time, and definitely since the 2001 Report of the Secretary General on the Triennial Policy Review of Operational Activities of the United Nations, UNICEF along with other UN agencies has been engaged in an effort to study the potential role and utility of Country Programme Evaluation (CPE) as a tool for improving programme effectiveness. Commitment to CPE as an important approach to improving accountability can be found in UNICEF's current Medium Term Strategic Plan (MTSP) and in Executive Board documents and decisions regarding the evaluation function at UNICEF.

UNICEF has a well-established and widely recognized commitment to a country programme approach for planning and implementing its activities at country level. As noted in UNICEF's *Programme Policy and Procedure Manual*:

The CP is more than just the sum of UNICEF assisted activities. It brings together, conceptually and operationally, all programmes as comprehensive, mutually supporting measures involving different sectors, partners and communities, and often different levels of government." p.19

This paper attempts to examine to what extent Country Programme Evaluation when integrated with a Human Rights Based Approach to Programming (HRBAP) at UNICEF can serve to strengthen the country programme approach and form part of an effective strategy for dealing with global changes. It does not specifically address challenges that exist for the evaluation of humanitarian action in unstable contexts, as this will be the subject of a separate paper. It builds on work undertaken by the Evaluation Office, in particular, through a survey of Country Programme Evaluation as practiced among UN agencies and pilot CPEs in a number of UNICEF country programmes.

In order to strengthen CPE practice and provide better guidance to programme managers, the Evaluation Office at UNICEF has embarked on a project for Country Programme Evaluation Methodology and Guidance Development with the support of the Department for International Development of the Government of the United Kingdom (DFID).

2. Signpost events in the era of change

Critical changes in the nature of international development cooperation have accelerated over the past decade. A partial listing of the most important events influencing the pace and direction of change would include:

- *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation* produced by the Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Cooperation and Development (1996)
- The World Bank's publication of a study by David Dollar and Lant Pritchett entitled *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why?* (1998)
- The *Millennium Declaration* and wide-spread acceptance of the *Millennium Development Goals*. (2000)
- The International Conference on Financing for Development and the *Monterrey Consensus*. (2002)
- Evolution of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)

- Rise of the Human Security Agenda (People Centred Security)
- Rise of the Human Rights Based Approach to Programming
- Continuing increase in the use of Programme Based Approaches
- Rome Declaration on Harmonization (2003)

In some ways, each of these events represents recognition of failings and problems in established paradigms for international cooperation. The prescriptions and declarations they produced all pointed to different ways of planning, funding, organizing and implementing international cooperation programmes in order to improve their effectiveness.

Nonetheless, these different strands in the process of change can be seen as contributing to a strong movement for change in the ways bilateral and multilateral organizations and national governments cooperate. The movement involves a much stronger commitment to a development process that is largely owned by the countries and people who are the focus of development cooperation activities. It also encompasses a recognition that development cooperation must help to realize the human rights of people and communities and must focus on the poorest and most marginalized members of society. Finally, the movement for change in development cooperation places a very strong emphasis on the need for ensuring that external assistance is coordinated, coherent and harmonized with national priorities, plans and procedures.

3. Country Programme Evaluation and the Programme Planning process

UNICEF's experience with CPEs indicate that where Country Programmes of Cooperation (CPCs) face radical changes in the context and situation of children and women, a well constructed Country Programme Evaluation can be used as the mechanism for carrying out UNICEF's Mid-Term Review. More specifically the CPE is an effective means of meeting the programming and accountability requirements of the MTR, when a CPC faces:

- a dramatic change in the situation of children and women;
- a major change in national policy towards children;
- major new opportunities for increased resources (or a sudden falloff in resources);
- a special opportunity for organizational learning arising from a highly innovative Country Programme Strategy; or,
- demands for a CPE from government or external agencies providing support.

4. Advantages of the CPE as an HRBAP-linked strategic response to change at UNICEF

By being strongly linked to the HRBAP, the country programme evaluation can serve as one important element in UNICEF's strategic response to the changing nature of international development cooperation. More specifically, the advantages of CPE include:

- Providing national scope and a broader focus than project evaluation in order to assess the strategic response of the Country Programme of Cooperation (CPC) to the challenge of HRBAP;
- Providing a broader scope, a strategic focus and more intensive and in-depth evaluative methods and resources for re-orienting CPCs faced with important changes in context;
- Improving the alignment of the CPC to national goals and strategic directions as set out in the PRSP;
- Improving the general quality and programmatic relevance of the evaluation function at UNICEF; and,

- Strengthening UNICEF's flexibility, technical expertise and capacity at regional and country office level to allow the agency to take part in increasingly frequent joint evaluations involving a wider set of external agencies and CPEs that are increasingly country-led.

In relation to UNICEF's Human Rights Based Approach to Programming, CPEs have a distinct advantage over project and sub-programme evaluations in that they should be focused explicitly at the strategic level. They provide for a systematic assessment of how well UNICEF and its partners have developed and implemented strategies for advancing the rights of children and women at the national level. At the same time, by encompassing a review of key programme components with a community focus, CPEs can effectively examine the implications of community focused HRBAP in the broader context of their real or potential links to national policies and their replicability in other geographic locations.

RESUMEN EJECUTIVO

1. Antecedentes y fines

Desde hace cierto tiempo, y sobre todo a partir de 2001, con la Memoria del Secretario General sobre el Examen Trienal de la Política Global de actividades operacionales de las Naciones Unidas, UNICEF, junto con otros organismos de las Naciones Unidas, se ha comprometido en un esfuerzo para estudiar el papel y la utilidad potenciales de la evaluación de programas de cooperación (EPC) como medio para mejorar la eficacia de los programas. El compromiso con la EPC, como enfoque de gran importancia para mejorar la rendición de cuentas, está ya inscrito en el actual Plan Estratégico de Mediano Plazo de UNICEF y en documentos y decisiones de la Junta Ejecutiva relativos a la función de evaluación en el seno de UNICEF.

El compromiso de UNICEF con el enfoque de programas de cooperación para la planificación y ejecución de sus actividades a escala del país es conocido por todos y tiene carácter permanente. Tal como se indica en su documento *Manual de Políticas y Procedimientos de Programas*:

El programa de cooperación es más que la suma de las actividades que respalda UNICEF. Recoge, conceptual y operativamente, todos los programas en tanto que medidas globales que se apoyan mutuamente y en las que participan diferentes sectores, socios y comunidades, y a menudo diferentes niveles de gobierno (p. 19)

El presente documento pretende examinar en qué medida la EPC, cuando está integrada en el enfoque de programación basado en los derechos humanos (EPBDH) practicado en UNICEF, puede ser de utilidad para reforzar el enfoque de programas de cooperación y puede formar parte de una estrategia eficaz que permita hacer frente a un mundo cambiante. El presente documento no aborda específicamente los desafíos existentes en materia de evaluación de la acción humanitaria en contextos inestables, que será objeto de un documento especial. En cambio, se nutre de trabajos realizados por la Oficina de Evaluación, en particular, de un estudio acerca de la evaluación de programas de cooperación tal como se lleva a cabo en los organismos de las Naciones Unidas, así como de una serie de EPC piloto realizadas en un determinado número de programas de cooperación que cuentan con el apoyo de UNICEF.

A fin de reforzar la práctica de las EPC y proporcionar una mejor orientación a los responsables de la gestión de programas, la Oficina de Evaluación de UNICEF ha lanzado un proyecto que tiene por objeto el desarrollo de metodología y de orientaciones relativas a las EPC, que cuenta con el apoyo del Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID).

2. Hitos cruciales en un mundo cambiante

Una serie de cambios de gran importancia en la naturaleza de la cooperación internacional para el desarrollo se han acelerado en el pasado decenio. Una lista incompleta de los principales hitos que han influenciado la dirección y el ritmo de los cambios podría estar compuesta por:

- *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, elaborado por la Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1996)
- El estudio publicado por el Banco Mundial *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why?* (1998), de David Dollar y Lant Pritchett
- La Declaración del Milenio, así como la aceptación generalizada de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000)
- La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y el *Consenso de Monterrey* (2002)
- La evolución del Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP)
- El auge del Programa para la Seguridad Humana (seguridad centrada en las personas)
- El auge de la programación basada en los derechos humanos (EPBDH)
- El crecimiento constante de la utilización de enfoques basados en los programas (EBP)
- La Declaración de Roma sobre Armonización (2003)

En cierto sentido, cada uno de estos hitos representa el reconocimiento de fracasos y problemas en los paradigmas establecidos en materia de cooperación internacional. Las normas y declaraciones que aportan señalan otros modos de planificar, financiar, organizar y llevar a la práctica los programas de cooperación internacional, con el fin de mejorar su efectividad.

No obstante, estos diferentes aspectos del proceso de cambio pueden entenderse como un medio para contribuir a un amplio movimiento de cambio en los métodos de colaboración de las organizaciones bilaterales y multilaterales y los gobiernos nacionales. Dicho movimiento implica un compromiso mucho mayor con un proceso de desarrollo que es propiedad en gran medida de los países y los pueblos a los que van dirigidas las actividades de cooperación para el desarrollo. Asimismo, incluye el reconocimiento de que la cooperación para el desarrollo debe contribuir a la realización de los derechos humanos de los pueblos y las comunidades, y debe centrarse en los miembros de la sociedad más pobres y marginales. Por último, el movimiento de cambio en la cooperación para el desarrollo hace un énfasis especial en la necesidad de garantizar que la asistencia exterior esté coordinada y sea coherente y armónica con las prioridades, planes y procedimientos nacionales.

3. Evaluación de programas de cooperación (EPC) y Proceso de planificación de programas

La experiencia de UNICEF en materia de EPC indica que los casos en que los programas de cooperación hacen frente a cambios radicales en el contexto y la situación de los niños y las mujeres, una evaluación del programa de cooperación bien llevada puede utilizarse como mecanismo para realizar la Revisión de Medio Término (RMT) de UNICEF. Más concretamente, la EPC constituye un medio efectivo para cumplir con los requisitos de programación y rendición de cuentas de la citada RMT, en los casos en que los programas de cooperación se enfrenten a:

- cambios drásticos en la situación de niños y mujeres;
- un cambio de gran envergadura en la política nacional relativa a la infancia;
- nuevas e importantes oportunidades de obtener mayores recursos (o bien una reducción repentina de éstos);

- una oportunidad especial de aprendizaje para la organización derivada de una estrategia de programa de cooperación innovadora; o
- exigencias de una EPC por parte del gobierno o de los donantes.

4. Ventajas de la EPC como respuesta estratégica al cambio vinculada con el EPBDH en UNICEF

Por medio de un vínculo estrecho con la programación basada en los derechos humanos, la EPC puede servir como elemento importante de la respuesta estratégica de UNICEF a la naturaleza cambiante de la cooperación internacional para el desarrollo. Más concretamente, las ventajas que ofrece la EPC son, entre otras:

- proporciona un alcance nacional y un enfoque más amplio que la evaluación de proyectos, con el fin de evaluar la respuesta estratégica del programa de cooperación a los problemas que acarrea la programación basada en los derechos humanos;
- proporciona un alcance más amplio y un enfoque estratégico, así como métodos y recursos más intensivos y exhaustivos de evaluación para la reorientación de los programas de cooperación ante un contexto cambiante;
- mejora la adaptación de los programas de cooperación a las directivas y los objetivos y estratégicos nacionales, tal como se establece en el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP)
- mejora la calidad general y la pertinencia programática de la función de evaluación en UNICEF, y
- refuerza la flexibilidad y la capacidad técnica de UNICEF a escala de oficina regional y del país, con el fin de permitir que nuestro organismo tome parte en evaluaciones conjuntas, cada vez más frecuentes, en las que participa un grupo amplio de agencias externas y las EPC son cada vez más dirigidas por los países.

En relación con el EPBDH, las EPC tienen una ventaja específica sobre las evaluaciones de proyecto y de subprograma, en la medida en que aquéllas deben estar explícitamente centradas a escala estratégica. Asimismo, proporcionan una evaluación sistemática del buen hacer de UNICEF y sus socios, y de las estrategias implementadas para el desarrollo de los derechos de los niños y las mujeres a escala nacional. Al mismo tiempo, al abarcar el examen de los principales componentes del programa con un enfoque comunitario, por medio de las EPC se pueden examinar efectivamente las implicaciones de una programación basada en los derechos humanos centrado en la comunidad en el contexto más amplio de sus vínculos reales o potenciales con las políticas nacionales, y respecto a su posibilidad de reproducción en otros contextos geográficos.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Contexte et objectif

Depuis quelque temps, et surtout depuis le rapport de 2001 du Secrétaire général sur l'examen triennal des politiques régissant les activités opérationnelles des Nations Unies, l'UNICEF est engagé avec d'autres agences des Nations Unies dans une étude du rôle et de l'utilité potentiels de l'Evaluation des programmes de coopération (EPC) en tant qu'outil destiné à améliorer l'efficacité des programmes. L'UNICEF est décidé à faire de l'EPC sa méthode de base pour renforcer le principe de responsabilité, comme le montrent son Plan stratégique à moyen terme et la documentation et les décisions de son Conseil d'administration sur la fonction d'évaluation.

L'engagement de l'UNICEF en faveur d'une méthode nationale de programmation pour la planification et la mise en œuvre de ses activités est bien établi et largement reconnu. Ainsi qu'il est inscrit dans le *Manuel des politiques et procédures de programmation* de l'UNICEF :

« Le Programme de coopération est bien plus que la somme pure et simple des activités recevant le soutien de l'UNICEF. Il rassemble tous les programmes, tant conceptuellement qu'opérationnellement, en un ensemble de mesures exhaustives et complémentaires mettant en jeu divers secteurs, partenaires et communautés, et souvent divers niveaux de gouvernement. »

Le présent document s'efforce d'examiner à quel point l'évaluation des programmes de coopération, une fois qu'elle est intégrée à une approche de la programmation fondée sur les droits humains, peut aider l'UNICEF à renforcer l'approche du Programme de coopération qui est la sienne, et constituer un des éléments d'une stratégie efficace de gestion du changement au niveau mondial. Il ne traite pas spécifiquement des difficultés existantes pour l'évaluation de l'action humanitaire dans les situations instables, ce thème étant développé dans un document séparé. Il s'inspire des travaux entrepris par le Bureau de l'évaluation, en particulier les études comparées de l'EPC pratiquées par les agences et programmes des Nations Unies et les EPC pilotes mises en œuvre dans un certain nombre de programmes nationaux relevant de l'UNICEF.

Dans le but de renforcer la pratique de l'EPC et de fournir un meilleur encadrement aux responsables de programmes, le Bureau de l'évaluation de l'UNICEF s'est lancé dans un projet de méthodologie et d'élaboration de consignes pour l'évaluation des programmes de coopération, avec le soutien du *Department for International Development* (DFID) du Royaume-Uni.

2. Événements significatifs dans un monde qui bouge

Des changements cruciaux dans la nature de la coopération pour le développement international sont intervenus à un rythme accéléré pendant la dernière décennie. Voici une liste partielle des événements les plus importants ayant influé sur le rythme et l'orientation du changement :

- *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, produit par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (1996)

- La publication par la Banque Mondiale d'une étude de David Dollar et Lant Pritchett intitulée *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why?* (1998)
- La *Déclaration du Millénaire* et l'adoption à grande échelle des Objectifs du Millénaire pour le développement (2000).
- La Conférence internationale sur le financement pour le développement et le *Consensus de Monterrey* (2002).
- L'évolution du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP).
- L'essor de l'agenda de sécurité humaine (sécurité centrée sur les personnes).
- L'essor de l'approche de programmation fondée sur les droits humains.
- Le recours croissant aux approches fondées sur les programmes.
- La déclaration de Rome sur l'harmonisation (2003).

Par certains côtés, chacun des ces événements représente une reconnaissance des échecs et problèmes posés par les paradigmes établis pour la coopération internationale. Les recommandations et déclarations auxquelles ils ont donné lieu ont tous mis en évidence différentes façons de planifier, financer, organiser et mettre en œuvre les programmes de coopération internationale afin d'améliorer leur efficacité.

Tous ces différents enchaînements dans le processus du changement peuvent néanmoins être vus comme des contributions à un mouvement qui vise à changer la façon dont les organisations bilatérales et multilatérales coopèrent avec les gouvernements nationaux. Ce mouvement met en œuvre un engagement beaucoup plus fort envers un processus de développement que se sont largement approprié les pays et les personnes qui se trouvent au centre des activités de coopération pour le développement. Il comprend aussi la reconnaissance du fait que la coopération pour le développement doit contribuer à la réalisation des droits fondamentaux des personnes et des communautés, et cibler les éléments les plus pauvres et les plus marginalisés de la société. Enfin, le mouvement en faveur du changement dans la coopération pour le développement met très fortement l'accent sur le besoin de s'assurer que l'aide extérieure soit coordonnée, cohérente et harmonisée avec les priorités, procédures et plans nationaux.

3. L'évaluation des programmes de coopération et le processus de planification des programmes

L'expérience de l'UNICEF avec les EPC démontre que lorsque les programmes nationaux de coopération doivent faire face à des changements radicaux dans le contexte et la situation des enfants et des femmes, une Evaluation du programme de coopération bien construite peut être utilisée comme mécanisme de mise en œuvre de la Revue à mi-parcours entrepris par l'UNICEF. De façon plus spécifique, l'EPC est une façon efficace de répondre aux impératifs de programmation et de responsabilisation propres à la Revue à mi-parcours lorsqu'un programme de coopération national doit s'accommoder :

- d'un changement spectaculaire dans la situation des enfants et des femmes ;
- d'un changement significatif dans la politique nationale à l'encontre des enfants ;
- de nouvelles occasions importantes d'accroître les ressources (ou d'une chute soudaine de ces ressources) ;
- d'une occasion spéciale d'apprentissage organisationnel résultant d'une stratégie de programmation extrêmement novatrice au niveau du pays,

- d'une demande expresse d'EPC émanant du gouvernement ou des bailleurs de fonds externes.

4. Les avantages présentés par l'EPC en tant que réaction stratégique de l'UNICEF au changement, en liaison avec l'approche de la programmation fondée sur les droits humains

En établissant un lien fort avec l'approche de la programmation fondée sur les droits humains, l'évaluation des programmes de coopération peut jouer un rôle important dans la réaction stratégique qu'offre l'UNICEF à la nature changeante de la coopération internationale pour le développement. De façon plus spécifique, les avantages de l'EPC sont les suivants :

- Elle présente une envergure nationale et un champ d'action plus étendu que l'évaluation de projet pour déterminer la réaction stratégique fournie par le programme de coopération au défi que représente l'approche de la programmation fondée sur les droits humains ;
- Elle offre une portée plus large, un axe stratégique et des méthodes et ressources d'évaluation plus intensives et plus approfondies pour donner une nouvelle orientation aux programmes de coopération qui doivent faire face à des changements de contexte importants ;
- Elle améliore l'alignement du programme de coopération national sur les objectifs nationaux et les orientations stratégiques énoncés dans le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ;
- Elle améliore la qualité d'ensemble de la programmation et la pertinence de la fonction d'évaluation à l'UNICEF ;
- Elle renforce la souplesse de l'UNICEF, ses compétences techniques et sa capacité aux niveaux de ses bureaux régionaux et nationaux, permettant ainsi à cette institution de prendre part à des évaluations conjointes de plus en plus fréquentes mettant en jeu un ensemble plus vaste d'organismes extérieurs et des EPC placées de plus en plus souvent sous la direction des autorités nationales.

En relation avec l'approche de la programmation fondée sur les droits humains que pratique l'UNICEF, les EPC présentent un avantage net par rapport aux évaluations de projets et de sous-programmes, dans la mesure où elles devraient explicitement se situer au niveau de la stratégie. Elles prévoient une estimation systématique du degré de succès rencontré par l'UNICEF et ses partenaires dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies visant à promouvoir les droits des enfants et des femmes au niveau national. Ce faisant, en incorporant un examen des éléments de programmation fondamentaux dans une optique communautaire, les EPC peuvent étudier avec succès les implications d'une approche de programmation fondée sur les droits de l'homme et axée sur la communauté dans le contexte plus large des liens réels ou potentiels qu'ont ces éléments de programmation avec les politiques nationales, ainsi que l'éventualité de leur reproduction dans d'autres lieux géographiques.

1. Introduction

L'examen triennal global des politiques régissant les activités opérationnelles du système des Nations Unies (rapport A/56/320 du Secrétaire général en date d'août 2001) soulignait le besoin de prendre ses distances par rapport au niveau des projets pour se diriger vers un suivi-évaluation stratégique orienté sur les politiques (paragraphe 60). De même, le Plan stratégique à moyen terme de l'UNICEF pour 2002-2005 annonce que l'évaluation sera davantage centrée sur le niveau du programme de coopération et de la gouvernance stratégique de l'organisation dans son ensemble. Le document publié par le Conseil d'administration de l'UNICEF sur la fonction d'évaluation dans le contexte du Plan stratégique à moyen terme (E/ICEF/2002/10 et Décision 2002/9) a confirmé l'engagement fourni par l'organisation de renforcer l'évaluation du programme de coopération (EPC).

Ce document s'appuie sur ces engagements et sur le travail fourni par le Bureau de l'évaluation de l'UNICEF pour effectuer des essais-pilotes d'EPC et élaborer les consignes de leur utilisation par le personnel des bureaux de pays et les partenaires nationaux. Son objectif principal est d'examiner comment une évaluation de programme de coopération, une fois intégrée à l'approche de la programmation fondée sur les droits humains (approche-droits), peut aider l'UNICEF à répondre à certaines des difficultés majeures résultant de la nature changeante de la coopération pour le développement.

Comme toutes les organisations du système des Nations Unies et d'ailleurs, l'UNICEF doit faire face à un ensemble de difficultés complexes provenant de changements significatifs intervenus dans le monde de la coopération internationale pour le développement, les secours humanitaires et le soutien des droits humains. Le présent document défendra la position selon laquelle ces changements sont fondamentaux et vont très loin, et qu'ils demanderont de l'UNICEF une réaction stratégique et opérationnelle.

Bien sûr, le changement n'est pas un phénomène nouveau et l'UNICEF s'est employé à apporter constamment des améliorations à ses méthodes de programmation et à ses systèmes pour élaborer, planifier, mettre en œuvre et évaluer des programmes de coopération avec les pays en développement. Dans le passé le plus récent, l'UNICEF a pris part aux efforts destinés à simplifier, harmoniser et améliorer la cohérence des activités du système des Nations Unies, surtout grâce aux équipes de pays des Nations Unies et à l'unité d'intervention sur la simplification et l'harmonisation (S&H) du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD).

Parallèlement aux changements et difficultés qui constituent la base de ce document, l'UNICEF est en train de promouvoir une approche de la programmation novatrice et raisonnablement unique : l'approche de programmation fondée sur les droits humains. De même, l'UNICEF est en train d'œuvrer à l'amélioration de la fonction d'évaluation comme outil de gestion stratégique au sein de l'organisation.

Les évaluations de programmes de coopération peuvent contribuer au renforcement de la fonction d'évaluation à l'UNICEF. En même temps, cette forme d'évaluation n'en est qu'à un mode expérimental. Elle doit confronter les difficultés qui se posent à elle pour prouver sa valeur soit comme amélioration, soit comme approche spéciale pour exécuter le processus bien établi de la Revue à mi-parcours, actuellement au cœur de l'examen et du processus de développement des programmes, tout en respectant le devoir qui est le sien de rendre compte de ses activités au Conseil d'administration de l'UNICEF.

Un argument plaidant pour le renforcement de l'EPC à l'UNICEF peut se trouver dans la relation forte qu'il y a entre l'évaluation et l'approche de la programmation fondée sur les droits humains. Cette dernière donne lieu à des questions et interrogations sur l'évaluation qui recoupent les activités, projets et programmes spécifiques recevant le soutien de l'UNICEF dans un pays donné, et va au cœur de ses relations avec les gouvernements partenaires et les communautés. Dans ce sens, on peut argumenter que l'EPC peut être un outil essentiel pour une mise en œuvre réussie de l'approche-droits, et peut donc représenter une démarche efficace pour améliorer la pertinence stratégique de la fonction d'évaluation à l'UNICEF : l'EPC comme élément d'une stratégie efficace dans un monde qui bouge.

Afin d'explorer davantage certaines de ces idées et de renforcer la pratique de l'EPC à l'UNICEF, le Bureau de l'évaluation a initié un projet d'élaboration de méthodologie et de consignes pour l'évaluation des programmes de coopération, avec le soutien du *Department for International Development* (DFID) du gouvernement du Royaume-Uni.

Ce projet comprend des travaux sur les concepts et politiques de l'évaluation ainsi que des EPC pilotes et la préparation d'une documentation destinée à élaborer des consignes à l'intention des praticiens de l'évaluation en poste dans les bureaux de pays de l'UNICEF.

Le présent document s'inspire de travaux antérieurs effectués dans le cadre du projet et qui étaient spécifiquement liés à l'interface entre l'évaluation et l'approche de la programmation fondée sur les droits humains, mais élargit la discussion pour examiner la manière dont l'EPC comme élément de l'approche-droits peut servir à renforcer l'évaluation et aider l'UNICEF à réagir aux changements à multiples facettes décrits en détails dans les passages qui suivent.

Ce document ne traite pas spécifiquement des difficultés liées à l'évaluation de l'action humanitaire dans les contextes instables. Il s'agit là d'un secteur de réflexion dont l'importance s'accroît de jour en jour pour l'UNICEF. La planification, la programmation, et le suivi et l'évaluation répondent à des caractéristiques spécifiques qui feront l'objet d'un document séparé.

2. Un monde qui bouge

2.1 La nature changeante de la coopération pour le développement

Les spécialistes du développement et les évaluateurs considèrent souvent que la forme et le fond de la coopération pour le développement sont sujets à des cycles de changement. Dans ces cycles, certaines approches qui n'avaient pas donné satisfaction et ont donc été apparemment abandonnées dans le passé sont quelquefois redécouvertes comme solutions à de nouvelles difficultés qui pour quelque raison que ce soit n'avaient pas été prévues au moment où ces approches ont été abandonnées et discréditées. C'est ainsi que le « goût du jour », qui sera vraisemblablement le goût de plusieurs années, était probablement le « goût » d'il y a une ou plusieurs décennies, et il se peut qu'il ne représente pas une poussée vraiment fondamentale pour le changement.

Certes, il peut y avoir un fond de vérité dans la déclaration selon laquelle il n'y a vraiment pas grand-chose de nouveau sous le soleil de la coopération pour le développement. Néanmoins, le présent document répondra à cela que les récentes tendances de la coopération pour le développement semblent indiquer qu'il y a une véritable possibilité de « changement dans la manière de conduire les affaires » et que la cadence du changement est en train de s'accélérer, avec pour l'UNICEF des implications de plus en plus profondes. Il y a au moins trois facteurs sous-jacents qui donnent une impulsion aux processus du changement auxquels l'UNICEF doit faire face (avec tous les intervenants clés de la coopération pour le développement) :

- La compréhension que le processus du développement doit faire l'objet d'une « appropriation » à un degré bien supérieur par les pays et les gens qui sont la cible des activités de la coopération pour le développement ;
- En parallèle, la compréhension que la coopération pour le développement doit porter sur la réduction de la pauvreté et renforcer la réalisation des droits fondamentaux des personnes et des communautés ;
- Le désir de s'assurer que le soutien externe aux processus du développement s'effectue de façon coordonnée et cohérente, en particulier que les actions et programmes des agences des Nations Unies sont élaborées, exécutées et évaluées de façon coordonnée au niveau des pays.

2.1.1 Événements marquants dans le processus du changement

Bien qu'il puisse exister quelques facteurs fondamentaux qui dictent le processus du changement, les bribes individuelles en sont multiples, et l'échéancier de chaque événement marquant et son interrelation avec les autres peuvent être difficiles à déterminer. Quelques-uns des événements les plus significatifs dans le processus aboutissant aux changements de forme et de contenu de la coopération pour le développement méritent un examen rapide.

Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation, Comité d'aide au développement, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE/CAD). 1996.

Ce document décrivait les éléments d'une coopération pour le développement réussie, susceptible de réaliser des progrès sur la voie de la réduction de la pauvreté. Pour les bailleurs de fonds, ce document faisait appel à un soutien financier au niveau des programmes et des budgets, lié au développement des capacités et à la participation. Pour les pays en développement, ce qui était recommandé était un environnement politique efficace et des priorités pour le développement basées sur une croissance équitable (c'est-à-dire qui ne fût pas défavorable aux pays pauvres).

Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why. David Dollar et Lance Pritchett. Banque mondiale. 1998.

Cette analyse à couches multiples des progrès réalisés dans divers pays pour œuvrer à la réduction de la pauvreté a établi un lien très médiatisé entre les politiques nationales fondamentalement solides des pays en développement et un soutien externe efficace au développement. Ayant recours à une analyse en composantes principales de l'évolution du PIB, les auteurs ont défendu la thèse selon laquelle les environnements macroéconomiques stables, les régimes au commerce libre, la protection des droits liés à la propriété et l'efficacité de bureaucraties gouvernementales capables de fournir des soins de santé, des services d'éducation et d'autres services relevant du secteur public représentaient la « bonne » combinaison de politiques pour les pays en développement. Cette étude invoquait également que, si elles étaient combinées à une aide, ces politiques nationales produisaient des progrès accélérés dans la réduction de la pauvreté. De plus, les auteurs affirmaient que la conditionnalité directe était moins efficace pour encourager une bonne politique qu'un engagement à plus long terme pour promouvoir la réforme lorsque les pays montraient déjà une détermination à le faire.

Enfin, les auteurs montraient que le flot d'aide bilatérale et multilatérale en direction des pays en développement était davantage lié à la tradition et à l'existence préalable de liens coloniaux qu'à l'engagement d'un pays donné à suivre de « bonnes » politiques. L'étude en concluait que l'aide au développement n'affluait pas vers les pays qui avaient adopté de bonnes pratiques, mais répondait à d'autres facteurs qui n'étaient pas liés au succès.

Il est clair que *Assessing Aid* produisait des enseignements et présentait des positions qui étaient controversés, et que de nombreuses institutions jugeaient inacceptables. Une des difficultés les plus importantes pour les agences des Nations Unies avec leur mandat humanitaire était de voir comment l'engagement de « récompenser » les pays qui avaient de bonnes politiques (ou le fort engagement de prendre cette voie) pouvait s'accorder avec la Charte des Nations Unies et le mandat des agences qui est d'aider tous les Etats membres et de répondre aux besoins de tous les pays. Néanmoins, ce que ce document est arrivé à faire, c'est à montrer le lien entre une politique nationale efficace et une utilisation efficace de l'aide extérieure.

Déclaration du Millénaire et Objectifs du Millénaire pour le développement (2000)

En 2000, l'Assemblée générale a adopté la résolution 55/2 : la Déclaration du Millénaire, qui a engagé les Nations Unies et ses Etats et gouvernements membres à l'action dans les secteurs suivants :

- Paix, sécurité et désarmement
- Développement et élimination de la pauvreté
- Protection de notre environnement commun

- Droits fondamentaux, démocratie et bonne gestion interne
- Protection des plus vulnérables
- Réalisation des besoins spéciaux de l'Afrique
- Renforcement des Nations Unies

Dans sa déclaration de valeurs et avec son centrage sur les droits fondamentaux, la démocratie, la bonne gestion interne et aussi la nécessité de protéger les plus vulnérables, la Déclaration du Millénaire a renforcé encore davantage la logique par laquelle l'UNICEF (et en fait l'ONU) devait être directement impliqué dans la promotion des droits fondamentaux par le biais de la coopération pour le développement. Ainsi, il existe à l'UNICEF un lien direct entre l'approche-droits et les éléments fondamentaux de la Déclaration du Millénaire.

Les huit Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ainsi que leurs 18 cibles et 48 indicateurs ont fourni ces quatre dernières années un centrage à la stratégie et l'élaboration de politiques, en particulier pour les agences de développement bilatérales. Les pays donateurs se sont de plus en plus appuyés sur les OMD comme ensemble convenu d'objectifs, de cibles et d'indicateurs spécifiques pour orienter leurs programmes de coopération pour le développement. Ceci devient particulièrement important lorsqu'un groupe d'agences bilatérales s'efforce de fournir un soutien coordonné à un secteur spécifique du développement dans un pays donné.

La Conférence internationale sur le financement du développement et le Consensus de Monterrey (2002)

Cette conférence, organisée par l'ONU en conjonction avec le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, avait pour but de traiter de l'insuffisance du soutien financier extérieur apporté au processus du développement, spécialement à la lumière des Objectifs du Millénaire pour le développement. Néanmoins, le document du consensus a clairement délimité deux secteurs : la capacité qu'ont les pays en développement de faire valoir « des cadres de politique et de réglementation appropriés » (p.3), une bonne gestion interne et des progrès dans la lutte contre la corruption d'un côté, et la nécessité d'accroître les investissements extérieurs de l'autre. Chose intéressante, le document du consensus a aussi engagé « les institutions financières multilatérales et bilatérales et celles du développement » (p.10) sur la voie d'une réforme de leurs pratiques en harmonisant les procédures opérationnelles, en supprimant la conditionnalité de l'aide, en soutenant le développement des capacités de gestion des pays partenaires, en utilisant les cadres du développement appartenant aux pays partenaires, en ayant davantage recours au soutien budgétaire, en favorisant l'appropriation par les pays en développement et en améliorant le ciblage des pauvres.

En résumé, le Consensus de Monterrey semblait renforcer les recommandations de *Assessing Aid* dans la mesure où il liait les améliorations réalisées dans les environnements politiques, la gestion interne et les activités anti-corruption des pays en développement à un accroissement du volume de la coopération pour le développement et une réforme dans la pratique de cette dernière.

L'évolution du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

Conçu avec le soutien de la Banque mondiale et lié à la fois au Cadre de développement intégré (CDI) et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (« UNDAF »), le processus du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) en est à présent à sa

seconde génération dans de nombreux pays. Depuis des débuts parfois difficiles et malgré la perception très répandue que c'était un processus en grande partie piloté de l'extérieur, le CSLP, dans un certain nombre de pays au moins, en est venu à représenter un véhicule beaucoup plus concret et complet pour la planification du développement et pour l'expression des priorités et des plans nationaux. Quelle que soit la manière dont on considère ses mérites intrinsèques, le CSLP représente pour de nombreux pays un véhicule permettant d'établir des priorités et d'élaborer des stratégies. Il doit être de plus en plus pris en compte par les agences bilatérales et multilatérales qui planifient, mettent en œuvre et évaluent les programmes de coopération pour le développement.

L'essor de l'Agenda sur la sécurité humaine (sécurité axée sur les personnes)

La dernière décennie a vu une évolution décisive de la théorie et de la pratique des relations d'Etat à Etat et du concept de sécurité nationale, avec l'articulation d'une approche de la sécurité axée sur les personnes. Elle s'est inspirée du travail effectué par le PNUD pour son Rapport sur le développement humain et des travaux théoriques réalisés par Amartya Sen et par d'autres. Dans son rapport intitulé *Human Security Now*, la Conférence de 2003 sur la sécurité humaine a établi un lien explicite entre être affranchi du besoin et être affranchi de la peur. De même, le Japon, le Canada et le Royaume-Uni ont tous trois souligné l'importance des modèles de sécurité axés sur les personnes à l'ère de la mondialisation. Entre autres dimensions, les modèles de sécurité humaine soulignent les limitations de la souveraineté nationale et la « responsabilité internationale explicite de protéger les civils et les non combattants ».

L'essor de l'approche de la programmation fondée sur les droits humains

Comme c'est le cas à l'UNICEF, un certain nombre d'agences bilatérales (DFID, Sida) et multilatérales (et des ONG) de développement ont choisi d'enraciner certains ou tous les programmes de coopération pour le développement dans le concept d'une approche fondée ou axée sur les droits humains. C'est depuis 1998 une politique officielle de l'UNICEF, qui a conduit à un centrage plus intense sur le développement des capacités, à la fois pour les titulaires de droits et les détenteurs d'obligations. Les implications de l'approche-droits à l'UNICEF font l'objet d'une discussion plus détaillée au chapitre 3 ci-dessous.

Recours accru aux approches fondées sur les programmes

De nombreuses agences du développement (parmi lesquelles la plupart des agences bilatérales) sont de plus en plus déterminées à prendre leurs distances vis-à-vis de projets de développement distincts pour soutenir des programmes consacrés à un secteur ou sous-secteur donné (approches sectorielles), et utilisent souvent des caisses communes comme mécanisme de soutien financier. Poussée à l'extrême, cette tendance culmine dans le soutien direct au budget des dépenses nationales sans lien explicite entre les fonds obtenus des donateurs et une activité ou un programme spécifiques. Le pilotage conjoint du gouvernement et des bailleurs de fonds et la responsabilité du soutien budgétaire direct sont assurés par l'examen en commun des plans et budgets de dépenses publiques.

Un des résultats de cette tendance a été un mouvement en faveur d'évaluations effectuées davantage en commun, avec une participation conjointe des gouvernements nationaux et des institutions extérieurs qui présente ses difficultés propres quant à l'évaluation pratiquée à l'UNICEF. Néanmoins, l'UNICEF a été actif dans le soutien de certaines évaluations communes

donateurs / gouvernement, à la fois au niveau mondial et national.

La déclaration de Rome de l'OCDE/CAD sur l'harmonisation (2003)

Sous les auspices de l'OCDE/CAD, un groupe important d'agences du développement multilatérales et bilatérales, de représentants du FMI, d'autres institutions financières internationales et de pays partenaires s'est réuni à Rome, en Italie, les 24 et 25 février 2003. La déclaration qui a résumé leurs délibérations a exprimé le ferme engagement, au nom des institutions extérieures, de redoubler d'efforts pour harmoniser et simplifier leurs activités afin de réduire les coûts d'opérations des pays partenaires et d'éviter qu'ils ne soient débordés dans leurs capacités d'administration et de planification. Cette déclaration, qui met l'accent sur le recours à des approches fondées sur les programmes et adaptées aux mandats des organisations concernées, prête une attention particulière à la question des systèmes de suivi. Dans une annexe portant sur les normes de bonnes pratiques et les principes d'harmonisation, les participants ont souligné les points suivants :

Plus de 60,000 projets et programmes actuels de développement sont financés par des bailleurs de fonds, et préparer les rapports multiples requis par chacun d'entre eux pour chaque activité qu'ils soutiennent dépasse souvent la capacité des pays partenaires. Ceci étant, nous en convenons, il serait souhaitable que les bailleurs de fonds et les pays partenaires simplifient les procédures et systèmes individuels et qu'ils œuvrent ensemble à l'élaboration d'une présentation, d'une fréquence et d'un contenu communs pour un seul rapport périodique par projet qui réponde aux besoins de tous les partenaires. Ce faisant, il sera important de ne pas surcharger les systèmes nationaux ou détourner les capacités existantes. Nous reconnaissons qu'un des moyens d'y parvenir serait de s'assurer que les systèmes de suivi et d'établissement de rapports pratiqués par les bailleurs de fonds sont simplifiés et harmonisés.

La seconde table ronde internationale sur la gestion des résultats du développement, qui s'est tenue à Marrakech en 2004, a abouti à ce que les institutions partenaires s'engagent en 2004 à réaliser l'objectif d'harmoniser les résultats et « entreprennent un processus d'harmonisation des rapports sur les résultats placé sous la direction des pays dans au moins quatre pays membres » (p. 3). Le plan d'action issu de la réunion de Marrakech exhortait également la communauté internationale à « réduire la sévérité des conditions requises par chaque institution en matière de rapports sur les résultats et à éviter des systèmes de suivi et d'évaluation fragmentés initiés par les bailleurs de fonds ».

2.1.2 Effets cumulatifs des événements et faits marquants dans le processus du changement

Bien que chacun de ces événements influe individuellement de manière tantôt plus, tantôt moins importante sur le processus du changement, ils représentent pris dans leur ensemble un mouvement évolutionniste dans la manière dont coopèrent les organisations du développement (bilatérales et multilatérales) et les pays en développement. Au minimum, ce mouvement présente les lignes de force suivantes :

- Un centrage sur les politiques nationales et les plans et programmes nationaux de développement comme premiers facteurs déterminants du développement, ce qui implique un engagement encore plus grand en faveur de l'appropriation par la nation du processus du développement et de son leadership dans ce secteur ;

- Un corollaire au point précédent qui reconnaît les rôles et les droits de la société civile et des communautés, des familles et des individus alors que tous participent au processus du développement. Deux manifestations frappantes de ce corollaire sont l'Agenda sur la sécurité humaine et les approches de programmation fondées sur les droits humains ;
- L'engagement exprimé par les organisations du développement qu'elles fourniront (dans la limite maximum de leur mandat) un soutien de programmation aux politiques, programmes et services nationaux ;
- L'engagement de la part des pays partenaires qu'ils rechercheront une bonne gestion interne, la réduction de la corruption, et des stratégies de croissance qui soient favorables aux pauvres ;
- Un accent prioritaire sur les populations les plus pauvres, marginalisées et exclues ;
- L'engagement ferme, de la part des agences du développement, qu'elles harmoniseront leur procédures opérationnelles ;
- Un engagement ferme en faveur d'approches et de systèmes de suivi et d'évaluation communs et simplifiés (placés autant que possible sous la direction des pays).

Il est clair que les engagements pris en faveur de ces changements ont varié d'une organisation et d'un pays à l'autre. Le progrès n'est absolument pas linéaire et le degré de consensus change avec le temps. Néanmoins, il ne relève pas totalement de la chimère que de suggérer que les paradigmes conceptuels de base qui sous-tendent la coopération pour le développement sont en train de changer.

Ces caractéristiques de ce « monde qui bouge » dans la coopération au développement ont d'importantes implications pour les Nations Unies et pour l'UNICEF dans la manière dont les programmes sont élaborés, conçus et mis en œuvre, de même que dans celle dont ils sont suivis et évalués.

Peut-être l'implication immédiate pour les agences des Nations Unies en est-elle d'escompter que leur programmation dans les pays en développement soit de plus en plus cohérente et coordonnée. Il est assez intéressant de constater que le Comité exécutif du GNUD, dans son rapport de janvier 2004 sur la retraite de Greentree, a identifié un lien entre l'incohérence perçue du programme de l'ONU et une tendance à réduire les ressources des agences des Nations Unies. Pour citer ce rapport :

Les bailleurs de fonds, bien qu'ils reconnaissent le rôle fondamental du système de l'ONU dans l'élaboration des OMD, ont de plus en plus choisi d'autres canaux comme sources préférées de financement supplémentaire et nouveau. Ayant joué un rôle déterminant dans le consensus obtenu sur les OMD, le système des Nations Unies ne profite pas suffisamment du nouvel afflux de ressources qui en résulte. Une perception de complexité, de double emploi et de chevauchements persiste encore dans l'esprit des bailleurs de fonds importants quant aux opérations de l'ONU sur le terrain. La compétition plutôt que la cohérence est encore considérée comme la caractéristique déterminante du système des actions sur le terrain de l'ONU. Cette perception exerce un impact réel sur les décisions de financement des bailleurs de fonds. UN response and UNDAF

2.2 Réaction de l'ONU et UNDAF

Un des éléments fondamentaux de la réaction de l'UNICEF aux changements évoqués ci-dessus a été un effort continu pour donner plus de profondeur et de force au processus du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (« UNDAF »). L'UNDAF a vu le jour en 1997 au titre d'un effort global pour accroître la présence, la cohérence et l'efficacité générale des opérations de l'ONU dans le développement, au moment où les institutions de Bretton Woods exerçaient une grosse influence dans le secteur de l'ajustement structurel. L'UNDAF a été un des mécanismes clés utilisés pour faire progresser la réforme de l'ONU proposée par le Secrétaire général.

Ces dernières années, le processus de l'UNDAF a été considéré comme un des éléments fondamentaux de la réaction des agences des Nations Unies à l'engagement fourni en faveur de l'harmonisation, de la simplification et du développement sous la direction des pays, thèmes illustrés par la Déclaration de Rome de l'OCDE/CAD.

A l'horizon de 2003, l'UNDAF et le Bilan commun de pays, ou BCP (qui sert de document de base pour la planification) avaient évolué pour devenir un processus beaucoup plus robuste axé sur un ensemble de priorités commun et relativement limité. Pour citer les *Consignes à l'usage des équipes nationales de l'ONU : Préparer un BCP et un Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement en 2004* :

Les BCP fournissent la justification logique des opérations ayant lieu dans le pays concerné, alors que l'UNDAF indique quels en sont la direction stratégique et les résultats escomptés.

Au centre se trouve l'accord entre le gouvernement et l'équipe de pays des Nations Unies, au terme duquel les Nations Unies concentreront leur effort sur trois à cinq priorités choisies parmi les difficultés identifiées au cours du processus du BCP. Le choix de ces priorités devrait être motivé par l'avantage comparatif que présente collectivement le système des Nations Unies dans la résolution des problèmes identifiés par le BCP, ainsi que le perçoivent le gouvernement, l'équipe de pays des Nations Unies et ses autres partenaires. En bref, dans quel domaine le système des Nations Unies, dans sa quête de résultats communs pour le développement, peut-il exercer le plus grand impact ? Ces trois à cinq priorités se reflètent dans une matrice des résultats qui, outre le fait qu'elle se situe au cœur de l'UNDAF dûment ratifié, est également utilisée et remise à jour dans les trois à cinq secteurs prioritaires convenus. La matrice sert aussi à identifier des secteurs de programmation communs à un minimum de deux agences des Nations Unies ainsi que d'autres partenaires. (p. 4)

Ces consignes sont récentes et avaient pour but d'orienter l'élaboration d'UNDAFs en 2004 ; il reste donc à voir si le degré de cohérence recherché, allant jusqu'à inclure des éléments de programmation commune, sera vraiment atteint. Néanmoins, elles font ressortir un processus évolutionniste qui exercera une pression considérable sur les agences de l'équipe de pays des Nations Unies pour qu'elles s'assurent que leurs programmes soient axés sur un ensemble de priorités communes et pour contribuer au suivi d'un ensemble de résultats communs.

Une évaluation externe du Bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement a été effectuée pour l'examen global triennal des politiques régissant les activités opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement (TCPR 2004). Cette évaluation a souligné que « le BCP et l'UNDAF pris ensemble en tant que

mécanisme destiné à coordonner les programmes et activités opérationnelles des quatre fonds et programmes connus sous le nom d'agences ExCom, sont fermement en place ». (p. 59).

Toutefois, l'évaluation a aussi mis en lumière certaines tensions dans l'utilisation continue du cadre BCP/UNDAF. Le rapport a plus précisément noté les points suivants :

- Conceptuellement, le BCP/UNDAF tel qu'il est actuellement structuré convient au travail des institutions les plus directement axées sur les OMD et le processus du CSLP. Il faudra bientôt choisir : soit affiner davantage son utilisation à l'intention des agences ExCom en en excluant quelque peu les agences spécialisées des Nations Unies, soit élargir le champ d'action du BCP/UNDAF pour mieux y incorporer les travaux des agences spécialisées, voire des institutions financières internationales.
- Il y a une certaine contradiction entre les OMD et l'objectif consistant à confier davantage aux pays le leadership de ce processus. La solution permettant de résoudre cette contradiction semble se dégager du processus du CSLP et de l'engagement qu'ont pris les agences participantes des Nations Unies de travailler, dans la limite du raisonnable, de concert avec le processus du CSLP.
- Bien que les gouvernements donateurs tendent à être très enthousiastes sur le cadre BCP/UNDAF et le renforcement des équipes de pays de l'ONU, beaucoup d'entre eux sont quelque peu impatients par rapport aux résultats obtenus et n'ont pas joué le rôle qui aurait dû être le leur pour arrêter le déclin des ressources mises à la disposition des activités de l'ONU pour le développement.

Comme exemple de l'impact que peut avoir sur l'évaluation une plus grande consolidation du cadre BCP/UNDAF, le groupe de travail sur la simplification et l'harmonisation a noté que la matrice des résultats de l'UNDAF pouvait être utilisée pour expliquer comment les produits et services mis en place par les programmes de coopération des agences des Nations Unies contribuaient à des résultats à long terme qui étaient communs aux agences de l'ONU œuvrant dans le secteur du développement. Toutefois, cela ne peut se faire que si la matrice des résultats de l'UNDAF met clairement en évidence la relation entre les effets directs obtenus par les programmes de chaque institution et les effets et impacts à plus long terme de l'UNDAF.

En substance, l'UNDAF établit un cadre commun qui met l'accent sur un nombre limité de réalisations de haut niveau faisant l'objet d'un soutien commun. Il délimite ensuite clairement l'alignement des réalisations propres aux programmations spécifiques des 26 agences avec les réalisations communes au niveau de l'UNDAF. L'UNDAF comporte également une présentation commune pour la délimitation des plans d'action de programmes de coopération propres à chaque institution.

Même dans les dernières réitérations du cadre BCP/UNDAF, les programmes de coopération individuels entre des agences de l'ONU spécifiques et des gouvernements partenaires demeurent le cadre de base pour la responsabilisation et l'apprentissage, surtout si l'on considère que les résultats de chaque institution doivent faire l'objet de rapports au Conseil d'administration. Bien que le cadre BCP/UNDAF comprenne un modèle logique établissant les réalisations communes et créant un lien avec les réalisations propres à chaque institution, il ne contient pas de cadre de responsabilisation qui lui est propre. L'UNDAF qui en résulte représente donc une structure de programmation coordonnée, et non un programme commun des Nations Unies. Ceci est très important, car ça veut dire qu'un fonds comme l'UNICEF demeure relativement autonome dans l'évaluation et dans les mécanismes d'établissement de

ses rapports, et qu'il bénéficie de la souplesse qui convient pour rendre compte de ses activités à son Conseil d'administration et à la base de financement non gouvernementale qui lui procure presque la moitié de ses ressources.

2.3 Les difficultés des programmes de coopération nationaux recevant le soutien de l'UNICEF

L'UNICEF professe un engagement bien établi et largement reconnu pour une approche de programme de coopération afin de planifier et de mettre en œuvre ses activités au niveau national. Ainsi que l'indique le Manuel des politiques et procédures de programmation (juin 2004) :

Le Programme de coopération est bien plus que la somme pure et simple des activités recevant le soutien de l'UNICEF. Il rassemble tous les programmes, tant conceptuellement qu'opérationnellement, en un ensemble de mesures exhaustives et complémentaires mettant en jeu divers secteurs, partenaires et communautés, et souvent divers niveaux de gouvernement (p. 19).

L'approche de programme de coopération pratiquée par l'UNICEF comprend trois phases imbriquées les unes dans les autres : la préparation des programmes, la mise en œuvre des programmes et l'évaluation des programmes. Ainsi qu'il est noté dans le manuel, la propriété du programme de coopération de pays devrait reposer principalement sur le pays lui-même. Du moins dans la théorie, cette propriété s'étend au-delà de la planification des programmes et touche aussi la mise en œuvre et l'évaluation. Pour citer le manuel :

Il n'existe pas de train de mesures de programmation appliqué à tous les pays, mais plutôt, dans chaque pays, les programmes traitent des problèmes de l'enfance généralement reconnus importants et stratégiquement adaptés à la coopération de l'UNICEF (p.19).

De bien des façons, l'UNICEF s'est étroitement impliqué dans les récents processus de changement et la théorie et la pratique de la coopération pour le développement, tantôt comme pilote et intervenant clé, tantôt en réaction à des changements initiés ailleurs. Lorsqu'on fait le détail des diverses forces qui propulsent et pilotent les changements soulignés ci-dessus, il semble approprié de les diviser en deux grandes catégories :

1. Les changements émanant d'une reconnaissance des droits des individus et de l'opportunité d'une participation significative d'intervenants non gouvernementaux pour que la coopération pour le développement réussisse ;
2. Les changements émanant du désir de simplifier, d'harmoniser et d'atteindre une cohérence dans toutes les formes de l'aide pour le développement (bilatéral, multilatéral et celles qui impliquent l'ONU) afin de réduire les coûts, d'améliorer l'efficacité et d'enraciner le recours à des ressources externes aussi bien qu'internes dans des politiques et programmes dont la nation ait la propriété.

Bien que l'UNICEF ait participé aux efforts déployés pour progresser dans la seconde catégorie (par ex. le processus de l'UNDAF), son effort le plus important s'est situé dans le secteur des approches fondées sur les droits. Le chapitre 3 ci-dessous traite de l'intégration à l'UNICEF des droits fondamentaux, à la fois dans sa programmation et dans son évaluation.

La difficulté la plus importante de la révolution des droits (pour reprendre un terme utilisé par Michael Ignatieff) est la nécessité, pour l'UNICEF et d'autres agences, de travailler de façon

constructive « même lorsque les droits sont bafoués » avec les gouvernements, les communautés et les individus pour identifier les droits des titulaires de droits et les responsabilités des détenteurs d'obligations et pour développer les capacités des deux côtés de façon à ce que les droits puissent être pleinement réalisés.

L'harmonisation et la cohérence représentent une difficulté plus grande pour les programmes de coopération de pays de l'UNICEF parce que cela implique inévitablement des processus et instruments communs d'identification des besoins, d'élaboration des stratégies, d'établissement des priorités et, à un degré plus ou moins important, de conception, d'élaboration, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de programmes. Ce problème devient plus évident lorsqu'on se penche de plus près sur le processus de planification du programme de coopération de l'UNICEF.

2.4 Implications pour le processus du programme de coopération

Plus important encore, du moment qu'une grande partie de cette activité commune se déroule à présent au niveau sectoriel, les programmes de coopération de l'UNICEF devront faire face à des pressions pour l'intégration qui dépassent le système des Nations Unies. Et de fait, dans de nombreux secteurs (l'éducation par exemple), l'UNICEF doit maintenant faire face au besoin d'une coordination très étroite (y compris pour ce qui est des évaluations communes) avec les institutions financières internationales mondiales et régionales et avec les agences bilatérales de développement qui apportent leur soutien au programme et au plan national du secteur concerné. Dans ce sens, les lignes naturelles de coordination et d'harmonisation peuvent se situer à l'extérieur et non à l'intérieur du système des Nations Unies. Même de nos jours, l'UNICEF s'implique de plus en plus avec d'autres agences et d'autres gouvernements dans des évaluations communes au niveau du pays, évaluations qui peuvent ou non comporter la participation intense d'autres agences des Nations Unies.

Une autre difficulté pour l'UNICEF, alors qu'il s'attache à harmoniser ses mécanismes de planification, de mise en œuvre et d'examen au niveau des pays avec ceux de ses partenaires, a trait à la nature très éloquente et très détaillée des procédures établies au sein de l'organisation. Par exemple, le Manuel des politiques et procédures de programmation (MPPP) remis à jour en juin 2004 décrit les étapes suivantes de la préparation et de la documentation d'un cycle de planification d'un programme de coopération :

- Formulation par l'équipe de pays des Nations Unies et le gouvernement d'un plan de travail commun pour la préparation des nouveaux programmes de coopération.
- Préparation d'un Bilan commun de pays (BCP) par l'équipe et le gouvernement.
- Préparation par l'équipe de pays des Nations Unies d'un Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.
- Préparation, avec les partenaires des programmes, d'une stratégie pour le programme de coopération proposé. Cette stratégie, de même que celles qui sont préparées par d'autres agences des Nations Unies pour leurs programmes de coopération, fait l'objet d'une discussion et d'un accord entre partenaires et cadres de l'UNICEF lors de la Réunion de stratégie commune.
- Préparation du projet de Document de programme de coopération, qui reflète la stratégie convenue. Une fois obtenu l'aval du Directeur régional, ce projet est présenté au Conseil d'administration de l'UNICEF pour qu'il l'étudie et fasse ses commentaires.
- Préparation par le bureau de pays du Plan de gestion du programme de coopération et du budget intégré, qui soulignent les ressources financières et humaines requises pour

que l'UNICEF soutienne le programme de coopération avec efficacité. Le Plan de gestion du programme de coopération et le budget intégré sont examinés et approuvés avec commentaires lors de la Réunion de revue interne du budget de programmation, qui se tient au niveau régional.

- Prenant en compte les commentaires du Conseil d'administration, les partenaires de la programmation finalisent le Document du programme de coopération et les détails du Plan d'action du programme de coopération. La matrice des résultats du programme de coopération fait partie des deux documents. Le Plan d'action du programme de coopération comprend aussi le Plan intégré de suivi et d'évaluation et, lorsque cette option a été choisie, les cadres logiques des programmes.
- Le Document du programme de coopération révisé et le Cadre sommaire des résultats sont affichés sur l'Extranet de l'UNICEF. À moins qu'un minimum de cinq membres du Conseil d'administration ne souhaitent de nouveau engager la discussion sur le programme de coopération proposé, celui-ci est considéré approuvé et, sur proposition du Siège de l'UNICEF à New York, le Plan d'action du programme de coopération peut être signé par les représentants de l'UNICEF et du gouvernement du pays hôte (p.33).

Bien que les quatre premières étapes de la procédure soient menées de front avec d'autres agences des Nations Unies, du moment qu'elles impliquent le BCP et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, les quatre éléments restants sont pris en charge par l'UNICEF. Il est également important de se rappeler que le cycle de planification représente un des trois cycles de gestion interconnectés inhérents au Processus de programmation de l'UNICEF. De plus, le cycle à moyen terme comprend la Revue à mi-parcours, la Revue de la gestion à mi-parcours et les modifications apportées au Plan d'action du programme de coopération/Plan de gestion du programme de coopération si cela s'impose, ainsi que les contributions apportées à l'évaluation UNDAF. Il y a aussi un cycle de mise en œuvre annuel qui comprend le suivi permanent ainsi qu'une Revue annuelle, une Revue de gestion annuelle et un Rapport annuel.

Ainsi, bien que certains efforts aient été déployés ces dernières années pour rationaliser le processus du programme de coopération, celui-ci demeure très intensif, avec une implication considérable des gouvernements partenaires, des ONG et du personnel de l'UNICEF. En particulier, l'UNICEF est la seule institution des Nations Unies à encore organiser une Revue à mi-parcours avec des études (normalement) assez détaillées de tous les projets et programmes. Ceci apparaît quelque peu déphasé par rapport aux efforts déployés pour réduire les coûts d'opérations et se fier de plus en plus aux mécanismes de responsabilisation et de rapports sur les résultats, qui sont du ressort des partenaires.

Bien sûr, les coûts d'opérations ne devraient pas être réduits au-delà du point où ils contribuent à l'efficacité (et au rapport coût/efficacité) des programmes eux-mêmes. Dans ce sens, le problème pour l'UNICEF et ses partenaires est de trouver le niveau d'investissement optimum dans les mécanismes de planification et de responsabilisation, de manière à ce qu'ils contribuent davantage aux programmes qu'ils ne coûtent en termes de ressources.

Par ailleurs, la RMP, à l'UNICEF, est considérée comme un mécanisme clé pour assurer la qualité de la conception et de l'élaboration des programmes et pour injecter des corrections et révisions à mi-parcours dans le processus de mise en œuvre des programmes, par le biais du Plan d'action de programme de coopération et du Plan de gestion du programme de coopération. Ceci représente deux difficultés fondamentales pour l'UNICEF :

- Comment rationaliser encore davantage le processus de programmation, de suivi et d'évaluation pour réduire les coûts d'opérations, surtout pour les partenaires ?
- Comment être davantage au diapason des approches de programmation des partenaires nationaux et d'autres organisations fournissant un soutien externe alors que des efforts sont en cours pour harmoniser la procédure de planification, de suivi et d'évaluation ?

3. L'approche de programmation fondée sur les droits humains et la gestion axée sur les résultats à l'UNICEF

La mission de l'UNICEF est directement liée à la réalisation des droits humains. Il y est fait officiellement référence à la Charte des Nations Unies et, depuis 1997, à la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) et ses corollaires ainsi qu'à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF). L'UNICEF a officiellement adopté les droits humains comme principe directeur de sa programmation en 1998.

3.1 La mission de l'UNICEF et les droits humains

Il est clair que l'expérience de l'UNICEF en matière de programmation pour la réalisation des droits des enfants et des femmes n'a pas commencé par la Directive de la Directrice Executive CF/EXD 1998/04, publiée en avril 1998. En fait, depuis l'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE), la programmation de l'UNICEF a toujours été axée sur la protection des droits des enfants et des femmes. Le rapport d'évaluation multi-donateurs de 1992 a relevé que les programmes de coopération de l'UNICEF étaient centrés sur trois secteurs de programmation clés :

- le développement des capacités ;
- l'aide aux protagonistes gouvernementaux et non gouvernementaux dans la livraison de services ;
- l'habilitation des enfants et des femmes et des organisations sociales qui les représentent.

Par ailleurs, bien qu'on puisse établir que les racines de l'engagement de l'UNICEF pour l'approche-droits datent d'avant la CDE, la période qui a débuté en avril 1998 mérite une attention particulière.

Les *Consignes de 1998 pour une approche de la programmation fondée sur les droits humains* peuvent être considérées comme la première salve d'un processus intensif d'élaboration, de soutien, d'affinement, d'expérimentation et d'examen qui s'est opéré depuis lors à l'UNICEF (et à l'extérieur). Ce processus a produit d'importants signes et signaux qui peuvent servir à situer et concrétiser les implications de l'approche-droits à l'UNICEF, dont en particulier :

- les consignes elles-mêmes, qui énoncent de façon assez concrète beaucoup des implications attendues pour la programmation d'un engagement implicite de l'UNICEF en faveur de l'approche-droits ;
- le *Plan stratégique à moyen terme pour la période de 2002 à 2005*, qui identifie les priorités du soutien de l'UNICEF au niveau des pays et établit un lien explicite entre l'approche-droits et la gestion axée sur les résultats ; ceci inclut l'élaboration et la mise en œuvre du Plan intégré de suivi et d'évaluation ;
- la documentation produite et discutée à l'occasion de la première Consultation mondiale sur l'approche de la programmation fondée sur les droits humains, en août 2002 en Tanzanie ;
- le *Manuel des politiques et procédures de programmation* (2000), continuellement révisé et remis à jour (la dernière fois en juin 2004), qui élabore encore davantage les implications de l'approche-droits au niveau du programme de coopération et discute des différentes catégories de résultats qui devraient être définies et faire l'objet d'un suivi ;
- *The Human Rights Based Approach: Towards Common Understanding Among the UN Agencies* à la suite de l'atelier inter-agences sur une approche fondée sur les droits

humains dans le contexte de la réforme de l'ONU, du 3 au 5 mai 2003. Le texte du rapport identifie des caractéristiques qui sont communes à toute bonne programmation ainsi que celles qui sont propres à l'approche-droits¹;

- l'examen des progrès de l'approche-droits *Moving Ahead With Human Rights - Assessment of the Operationalization of the Human Rights Based Approach in UNICEF Programming 2002*, préparé en 2002 par Carolie et Annalise Moser, et publié en août 2003 ;
- La documentation présentée et discutée lors des secondes Consultations mondiales sur l'approche-droits, qui se sont tenues à Quito en septembre 2003 et qui comportaient des études de cas sur la mise en œuvre de l'approche-droits dans les programmes de coopération ainsi que des documents de travail sur l'évaluation et l'approche-droits.

Les travaux réalisés par l'UNICEF et d'autres au niveau du Siège comme à celui du programme de coopération semblent indiquer que la forme et le fond des programmes de coopération peuvent changer si l'approche-droits est convenablement appliquée (bien qu'il reste encore à trouver les preuves du degré de changement au niveau du programme de coopération et à en faire un classement). En même temps, les examens effectués sur les progrès de l'approche-droits à l'UNICEF ont démontré que l'application de cette approche sur le terrain a généralement été inégale et dans bien des endroits incomplète. L'UNICEF doit encore faire face à la difficulté qu'il y a à prouver à la fois la faisabilité et la valeur ajoutée de l'approche-droits au niveau opérationnel.

Pour réaliser cela, l'UNICEF devra élaborer des approches destinées à évaluer les programmes fondés sur les droits humains de façon crédible, ce qui présuppose d'isoler les composantes qui sont uniques à l'approche-droits.

Comme le montre le document sur *l'accord commun* inter-agences :

L'application de bonnes pratiques de programmation ne constitue pas à elle seule une approche fondée sur les droits humains et requiert des éléments supplémentaires.

Les éléments suivants sont nécessaires, spécifiques et uniques à une approche fondée sur les droits humains :

- (1) le bilan et l'analyse identifient les revendications des titulaires de droits en matière de droits fondamentaux ainsi que les causes immédiates, sous-jacentes et structurelles de la non-réalisation des droits ;
- (2) les programmes évaluent la capacité des titulaires de droits à les revendiquer, et celle des détenteurs d'obligations à les remplir. Ils élaborent ensuite des stratégies pour développer ces capacités ;
- (3) les programmes effectuent le suivi-évaluation des réalisations aussi bien que des processus répondant aux normes et principes des droits humains ;
- (4) les informations dont s'inspire la programmation proviennent des recommandations des organismes et mécanismes internationaux traitant des droits humains.

¹ Au nombre des participants se trouvaient les organisations suivantes : Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, la FAO, le FNUAP, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, l'OIT, l'OMS, l'ONUDC, l'ONUDI, ONUSIDA, le PAM, le PNUD, la Session Spéciale des Nations Unies consacrée aux enfants, l'UNESCO, l'UNICEF, UNIFEM.

Ces quatre éléments résument assez fidèlement la plus grande partie de la documentation mise au point à l'UNICEF sur l'approche-droits. Ils soulignent le concept de titulaires de droits et détenteurs d'obligations (un même individu pouvant être à la fois titulaire de droits et détenteur d'obligations), l'importance primordiale du développement des capacités, le lien avec les normes et processus des droits humains (dans le cas de l'UNICEF, les comités de la CDE et de la CEDEF), et le rôle des organismes et mécanismes internationaux traitant des droits humains.

Que l'évaluation du programme de coopération représente ou non une stratégie efficace d'évaluation et de renforcement de l'approche-droits à l'UNICEF est en fonction de l'approche-droits étant perçue ou non comme partie intégrante de la structure et des orientations stratégiques globales d'un programme de coopération, ou se manifestant par des sous-composantes et sous-programmes et projets spécifiques. Compte tenu de la nature transversale de cette approche (elle devrait s'appliquer à toute la programmation de l'UNICEF et des pays partenaires), il semble assez clair qu'une évaluation réaliste de l'application et de l'impact de l'approche-droits demandera que l'on procède à une évaluation des composantes des programmes qui revêtent la plus grande importance stratégique. En même temps, le programme de coopération de pays devra être abordé comme un effort intégré destiné à traiter de la question des droits humains plutôt que comme une collection de projets, dont certains sont centrés sur les droits humains alors que d'autres ne le sont pas.

3.2 La gestion axée sur les résultats à l'UNICEF

L'UNICEF s'est efforcé d'élaborer les outils de conception des programmes et des projets en conformité avec les pratiques de la gestion axée sur les résultats (GAR). Depuis l'introduction de l'approche-droits, un lien a également été établi entre ceci et l'autre engagement de l'UNICEF: la gestion axée sur les résultats. C'est un fait que le Plan stratégique à moyen terme 2002-2005 évoque les deux sur la même page et déclare que « la stratégie clé d'un renforcement à assise large de la capacité qu'a l'UNICEF de faire progresser ses performances – dans le sens des priorités de l'organisation et de toutes ses actions – est de s'assurer que les pratiques efficaces d'une gestion axée sur les résultats fonctionnent dans toute l'organisation » (p.37).

De même, figure dans le Manuel des politiques et procédures de programmation (pp. 58-67.) une discussion des méthodes et outils permettant de recourir à des approches axées sur les résultats dans la conception et dans les programmes de coopération. Cette discussion comprend la définition des résultats, l'utilisation de modèles de cadres logiques, la définition d'indicateurs et leur utilisation comme intrants fondamentaux dans le Plan intégré de suivi et d'évaluation (PISE), outil de responsabilisation commune de l'UNICEF et des gouvernements partenaires.

Des travaux ont également été accomplis pour élaborer des outils à utiliser sous l'égide du PISE, dont en particulier une matrice résumée des résultats de l'UNICEF par ordre prioritaire et une présentation en tableau sommaire de la planification des activités pour une évaluation quinquennale.

Bien que beaucoup de choses sont faites pour élaborer des outils en amont du champ d'application de la GAR (pour l'utiliser dans la conception des programmes et projets et la planification des activités d'évaluation), beaucoup reste encore à faire à l'UNICEF pour appliquer systématiquement la GAR au niveau des pays. Le PISE pose les jalons de la planification des activités d'évaluation en liaison avec la conception des programmes au niveau des pays. Par ailleurs, il ne comprend pas encore de processus systématique pour déterminer

les données à rassembler et la fréquence et le contenu des rapports de suivi de performances, ou la corrélation entre le suivi des performances en cours (résultats) et l'évaluation périodique. Une tâche capitale que doit affronter l'UNICEF pour déterminer l'équilibre qu'il faut entre évaluation et suivi des performances dans le cadre de l'approche-droits sera de décider à quel point il souhaite investir en formation, élaboration d'outils et heures de gestion dans l'élaboration du suivi permanent des performances au niveau du programme de coopération. Ainsi que le décrit le MPPP, le GAR et le PISE sont intégrés comme outils de planification pour l'évaluation et la recherche. Cela veut dire que les évaluations périodiques ne peuvent pas s'inscrire dans une série chronologique de rapports de fond sur les résultats, qui quant à elle donne aux évaluations une envergure plus globale et les rend plus prenantes et plus coûteuses.

3.3 La gestion axée sur les résultats dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (« UNDAF »)

Dans l'unité responsable de la simplification et l'harmonisation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, l'UNICEF est représenté par la Division des programmes et par la Division de la politique et de la planification. En même temps, le Bureau de l'évaluation contribue activement au groupe de travail sur le suivi et l'évaluation, qui fait rapport de ses activités à l'unité responsable de la simplification et l'harmonisation. Le Bureau de l'évaluation a investi des efforts considérables dans l'élaboration de directives et de méthodes destinées à lier la GAR au niveau des programmes de coopération de pays directement à la matrice des résultats du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, et a fourni dans ce secteur une formation aux employés des bureaux nationaux.

Les *Consignes à l'intention des équipes de pays des Nations Unies préparant en 2004 un BCP et une UNDAF* indiquent de façon assez spécifique comment la matrice des résultats du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement doit être reliée aux programmes et projets nationaux de chaque institution individuelle. Suivant ces consignes, trois liens importants doivent être abordés par le biais du processus de programmation :

- *Les réalisations du Plan-cadre* : Le centrage stratégique des projets nationaux sera déterminé à partir des réalisations attendues dans le Plan-cadre.
- *Les réalisations des programmes et projets nationaux* : les réalisations individuelles des programmes et projets nationaux de chaque institution décrivent les résultats escomptés, qui contribuent aux réalisations du Plan-cadre. Ceci permettra de s'assurer que les résultats des programmes et projets nationaux sont liés aux réalisations attendues dans l'UNDAF.
- *Les produits des programmes et projets nationaux* : Les produits des programmes et projets nationaux sont les produits et services spécifiques pour lesquels les agences des Nations Unies doivent être tenues responsables, et qui contribuent aux réalisations attendues des programmes et projets nationaux ainsi qu'aux réalisations de l'UNDAF. Les produits des différents programmes de coopération auront une complémentarité accrue et conduiront ensemble aux réalisations de l'UNDAF. Il est également souhaitable que les programmes et projets de chaque institution sur le terrain soient liés de manière explicite à ceux d'autres agences des Nations Unies qui travaillent activement dans le même secteur (p. 30-31).

Les consignes du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement adoptent une approche similaire à celle du MPPP de l'UNICEF dans la mesure où ils portent principalement sur le processus de conception des programmes et des projets et la définition de produits et de réalisations au niveau des projets et des programmes et à celui du Plan-cadre. Bien qu'il existe

une documentation sur les indicateurs des OMD qui doivent être utilisés dans le Bilan commun de pays, les consignes de l'UNDAF sont en grande mesure muettes sur les responsabilités engagées et les processus à utiliser pour rassembler des informations et faire rapport des produits et réalisations au niveau des projets et des programmes et à celui de l'UNDAF. L'aboutissement en aval du processus de la GAR semble être quelque peu absent des consignes relatives à l'UNDAF.

Quelques efforts sont actuellement en cours pour établir le processus d'évaluation des UNDAFs, qui comprennent par exemple l'élaboration récente, à l'état de projet, d'un ensemble de consignes : *Evaluation de l'UNDAF– consignes pour les termes de référence*.

Ce projet de consignes est l'objet de débats et de révisions permanents, aussi un examen détaillé pourrait-il à ce stade ne pas en valoir la peine. Il semble néanmoins clair que les évaluations des UNDAFs devront s'appuyer sur des systèmes de suivi de résultats raisonnablement complets et précis institués à titre individuel par certaines agences des Nations Unies et leurs partenaires. De même, la qualité des évaluations de programmes de coopération effectuées de concert par les agences des Nations Unies et leurs partenaires seront un des facteurs déterminants de la qualité des évaluations des UNDAFs. Enfin, le rôle des gouvernements nationaux dans les évaluations des UNDAFs reste à définir, mais il semble probable qu'ils joueront un rôle central dans la bonne gestion et les consignes relatives à ces évaluations.

Il reste à voir à quel point les UNDAFs préparés en 2004 ont commencé à incorporer les ambitions soulignées ci-dessus ; il sera particulièrement important de voir comment les bureaux de pays de l'UNICEF contribuent à la définition des réalisations du programme de coopération et leur relation avec les priorités de l'UNDAF, et comment ces dernières feront l'objet d'un suivi et de rapports s'inscrivant dans le temps.

A ce stade-ci, toutefois, il demeure vrai que la plus grande partie du travail de l'UNICEF sur la GAR a porté sur la définition des résultats des programmes, et en particulier sur l'identification des réalisations prioritaires au niveau du programme national de coopération. On peut en faire beaucoup plus pour assurer une collecte permanente de données d'indicateurs clés comme base d'une évaluation périodique au niveau des pays.

4. Le suivi et l'évaluation à l'UNICEF

L'évaluation à l'UNICEF est spécialement conçue comme élément d'un ensemble plus vaste de fonctions de surveillance, qui ont toutes pour but d'intervenir en soutien du Plan stratégique à moyen terme. Ainsi que le note le rapport sur la fonction d'évaluation dans le contexte du Plan stratégique à moyen terme (E/ICEF/2002/10), les cinq fonctions fondamentales de surveillance à l'UNICEF sont les suivantes :

- suivi de la performance de la gestion et rapports ;
- audit interne et externe ;
- enquête ;
- évaluation ;
- recherche.

Pour reprendre les termes du rapport intérimaire de 2004 sur la fonction d'évaluation à l'UNICEF, « il est important de comprendre que l'évaluation n'est pas une inspection ou un audit. Elle ne devrait pas être confondue avec le suivi de performance, *qui est une fonction d'auto-évaluation et d'établissement de rapports effectuée par la gestion* [italiques de l'auteur]. Enfin, on ne devrait pas attendre de la fonction d'évaluation qu'elle joue le rôle de la recherche universitaire. »

Le rapport intérimaire fait également remarquer qu'il n'existe pas actuellement de normes régissant la fonction d'évaluation au sein du système des Nations Unies², mais que les évaluations suivent bien en revanche les normes élaborées par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE) et par plusieurs sociétés nationales d'évaluation.

En termes d'organisation, la fonction d'évaluation est fortement décentralisée dans toute la structure de l'UNICEF, propriété qui a été fortement cautionnée par le Conseil d'administration. Le rapport intérimaire de 2004 décrivait la structure de l'évaluation à l'UNICEF comme suit :

A l'UNICEF, les bureaux de pays effectuent la plupart des études d'évaluation en collaboration avec les partenaires nationaux. Les bureaux régionaux s'occupent de la surveillance et du soutien des évaluations entreprises par les bureaux de pays, et veillent en particulier à la rigueur méthodologique des programmes de coopération. Les bureaux régionaux se livrent aussi à des évaluations thématiques liées à leurs stratégies régionales, qui mettent en jeu de nombreux pays de la région. Les divisions et bureaux du Siège se livrent à des évaluations liées à leurs spécialités respectives. Enfin, le Bureau de l'évaluation fournit le leadership fonctionnel et la gestion globale du système d'évaluation et se livre à des évaluations indépendantes (p. 4).

En termes de ressources humaines, le personnel supplémentaire chargé de l'évaluation à l'UNICEF est assez substantiel, avec (à l'année 2004) 114 employés chargés des activités de suivi et d'évaluation, dont 54 agents à plein temps titulaires de postes de suivi et d'évaluation. Les 60 qui ne sont pas à plein temps font office de points focaux de suivi-évaluation et y passent une partie de leur temps. Des 114 employés de l'UNICEF qui traitent de questions de S-E, 61 sont des fonctionnaires nationaux et 53 des fonctionnaires internationaux.

² Depuis la publication du rapport en question, le Groupe d'Evaluation des Nations Unies (UNEG), qui réunit les bureaux de l'évaluation des agences spécialisées, programmes et fonds des Nations Unies, a rédigé des Normes (<http://www.uneval.org/docs/ACFC03B.pdf>) et Règles (<http://www.uneval.org/docs/ACFC03B.pdf>) d'évaluation applicables dans le système des Nations Unies.

Il est tout de même important de noter que le personnel du S-E, y compris celui qui y est affecté à plein temps, passe un temps considérable à des tâches qui n'en relèvent pas. Le rapport intérimaire de 2004 notait qu'une enquête menée au niveau régional avait relevé que le personnel du suivi-évaluation ne consacrait que 20% environ de son temps à l'évaluation. Il était également chargé de tâches ayant trait à l'analyse de situation, aux enquêtes familiales, au suivi des performances des programmes, à la planification, au contrôle de qualité et à la représentation (p.4).

Il règne néanmoins au sein du système de l'UNICEF une grande activité relevant de l'évaluation. Le rapport intérimaire note qu'en 2002/2003, 2 345 exercices d'évaluation étaient consignés dans la base de données de recherche et d'évaluation, dont 576 étaient des rapports d'évaluation complets, par opposition aux enquêtes ou aux travaux de recherche.

Il est intéressant de considérer à ce stade la question de la manière dont le système d'évaluation de l'UNICEF est capable d'alimenter la prise de décisions par des informations relevant de l'évaluation qui sont de haute qualité et pertinents.

4.1 La qualité et la pertinence des évaluations à l'UNICEF

Par son Bureau de l'évaluation, l'UNICEF a investi des efforts considérables dans le suivi de la qualité, de la pertinence et de l'utilisation des évaluations qu'il entreprend aux niveaux des projets, des programmes et des régions. Le Bureau de l'évaluation a mandaté une méta-évaluation indépendante, terminée en juin 2003, de la qualité des évaluations financées par les bureaux de pays au cours de la période 2000-2001. Cette étude a examiné 50 pour cent des rapports d'évaluation soumis par les bureaux de pays en 2000 et 2001, avec un échantillonnage plus petit de termes de référence, et a mené l'enquête auprès d'une moitié choisie au hasard des bureaux de pays de l'UNICEF.

Après s'être livré à un processus d'examen et de consultations avec des agents du S-E au sein de l'UNICEF, le Bureau de l'évaluation a présenté aux cadres de l'institution le document intitulé *Evaluation of the Quality of Evaluations Supported by UNICEF Country Offices: 2000-2001: Summary and Proposed Next Steps* qui résumait les résultats de cette méta-évaluation comme suit :

Conclusions principales

Une évaluation sur six a été trouvée excellente, associée dans la plupart des cas à des efforts conjoints. Les points forts notoires des co-évaluations de l'UNICEF étaient : la formulation d'objectifs d'évaluation clairs et réalistes dans l'analyse du contexte, l'analyse de la pertinence des programmes et la présentation générale des résultats.

Les conclusions de la méta-évaluation présentent toutefois une image généralement peu reluisante. Un tiers des évaluations examinées étaient suffisamment mauvaises à tous égards pour qu'on les considère comme un problème sérieux. En gros, ce sont les mêmes résultats que ceux qui avaient déjà été enregistrés en 1994. Un tiers ou plus d'entre elles révélaient des faiblesses importantes :

- Faiblesse de la distinction et des liens établis entre intrants, extrants et effets (un tiers).

- Problèmes de méthodologie assez sérieux pour qu'on puisse douter des résultats : conception des échantillonnages, instruments de collecte de données, description des contraintes (au moins la moitié des évaluations pour chacune de ces questions).
- Analyse des coûts inacceptable ou absente.
- Absence de composantes de base nécessaires pour que l'évaluation puisse être utilisée par d'autres instances extérieures au Bureau de pays et des protagonistes immédiatement concernés (un tiers des rapports).

De plus, il apparaît que les points faibles de l'évaluation pourraient bien être liés à des termes de référence mal élaborés : un peu moins des deux tiers des bureaux de pays ont signalé des faiblesses importantes dans la qualité des termes de référence de l'évaluation. Les actions de suivi ont également été notées comme motif d'inquiétude, non pas parce qu'il n'y en a pas car cela n'a jamais été documenté, mais parce qu'elles ne sont pas transparentes : les trois quarts des bureaux de pays ont signalé qu'ils ne conservaient pas de dossiers sur les actions de suivi. Enfin, pour ce qui est de la planification générale, il a été noté qu'en dépit du volume représenté par l'évaluation, il existait une perception très répandue selon laquelle les secteurs importants de la programmation n'étaient pas suffisamment évalués (pp. 4-5).

De toute évidence, la méta-évaluation a eu des implications sérieuses pour la qualité et la pertinence de nombreuses études sur l'évaluation menées par l'UNICEF au niveau des bureaux de pays. Comme l'a signalé le Bureau de l'évaluation : « Les conclusions suggèrent que l'UNICEF n'arrive pas à se procurer les informations évaluatives dont il a besoin pour démontrer les résultats obtenus pour les enfants ou pour améliorer les programmes » (p. 5). En substance, le rapport a révélé trois problèmes de base :

- Un grand nombre de rapports de qualité insuffisante.
- Une couverture inégale des secteurs clés de la programmation par les exercices d'évaluation.
- Un montant significatif de ressources utilisées pour l'évaluation, sans les résultats qui le justifient.

On devrait noter que le Bureau de l'évaluation a présenté un plan d'action pour des opérations de suivi et signalé les progrès qu'il a réalisés pour résoudre ces problèmes dans le Rapport intérimaire sur la fonction d'évaluation à l'UNICEF.

4.2 Améliorer la pertinence, la qualité et l'utilisation stratégique de la fonction d'évaluation

Dans le rapport intérimaire de 2004, le Bureau de l'évaluation a noté une série d'étapes qu'il a mises en place pour améliorer à la fois la qualité et la pertinence des évaluations. Il s'agissait en particulier d'efforts déployés dans les buts suivants :

- Améliorer la planification des évaluations en les incorporant plus étroitement à la planification des programmes, et mieux centrer les ressources de l'évaluation sur les questions prioritaires des décideurs.
- Améliorer la gestion du processus de l'évaluation
- Améliorer la conception de l'évaluation
- Assurer à l'évaluation de meilleures actions de suivi.

Les améliorations recherchées devaient être obtenues par le renforcement des capacités d'évaluation dans le pays (celles des partenaires et protagonistes nationaux; celles des bureaux de pays de l'UNICEF et des bureaux régionaux, et celles du Bureau de l'évaluation au Siège).

Une des initiatives clés du processus a été la création en 2003 du Comité des évaluations, dont le mandat était d'étudier les rapports d'évaluation qui revêtaient une certaine pertinence au niveau général de la bonne gestion interne de l'UNICEF. Ce comité examine les travaux du Bureau de l'évaluation et leur mise en œuvre, et conseille la Directrice générale sur les décisions à prendre à la suite de questions liées à l'évaluation.

En 2004, un certain nombre d'ateliers et d'exercices de formation pour les agents du S-E ont été organisés dans tout l'UNICEF, et la question des moyens d'améliorer les normes d'évaluation a recueilli une attention considérable.

Les initiatives prises en 2003 et en 2004 peuvent ou non réussir à améliorer spectaculairement la qualité et la pertinence des évaluations lorsque tant d'entre elles, dans le système tout entier, sont entreprises une année ou une autre avec des niveaux variés de ressources et à des degrés variés de professionnalisme. Il semble clair qu'une stratégie de l'évaluation qui recommande moins d'études, qui soit plus clairement liée aux décisions stratégiques au niveau des programmes et de meilleure qualité pour chaque évaluation effectuée aurait plus de chances de succès qu'un effort général pour améliorer les capacités d'évaluation dans tous les domaines (bien que ceci demeure une fonction permanente du Bureau de l'évaluation). Comment être plus sélectif et introduire davantage de qualité semble être le problème pour l'UNICEF.

Pour aborder ce problème, un des repères les plus importants se trouve dans les conclusions de la méta-évaluation, selon lesquelles le tiers des évaluations de qualité relativement élevée sont la plupart du temps des évaluations menées conjointement avec d'autres agences et avec les gouvernements et d'autres partenaires nationaux. Il semble que l'effet d'activités d'évaluation engagées avec tout un ensemble de partenaires est d'introduire un niveau de qualité et de rigueur élevé dans le système de l'UNICEF.

Au moment de rechercher des solutions sur la manière d'assurer une plus grande pertinence et une meilleure qualité aux efforts fournis à l'UNICEF dans le secteur de l'évaluation, il sera important de garder à l'esprit les facteurs suivants :

- A une époque où tant de processus et de moteurs du changement (voir section 2.1) appellent notre attention sur le besoin urgent d'une programmation harmonisée et coordonnée (et très souvent commune), la plus grande partie des ressources et activités d'évaluation de l'UNICEF n'est même pas axée au niveau des programmes de coopération de pays recevant son aide. Au lieu de cela, les bureaux de pays se concentrent sur l'évaluation de projets et d'activités au sein de ces programmes. Avec une pertinence de mieux en mieux définie en termes d'OMD, de cadres stratégiques nationaux de lutte contre la pauvreté et de programmation trans-sectorielle sous la direction des pays eux-mêmes, la pertinence des évaluations de projets propres aux programmes de coopération de pays de l'UNICEF diminuera, de façon interne comme externe. Comme le montre le rapport Greentree, la perception d'activités isolées et incoordonnées des Nations Unies au niveau des pays (dont les activités d'évaluation) contribue au fait que les Nations Unies ne réussissent pas à se procurer des bailleurs de fonds une part raisonnable de ressources à affecter aux OMD.

- L'approche-droits a montré le besoin de programmes ancrés dans une analyse systématique des revendications de droits fondamentaux émanant des titulaires de droits et des obligations correspondantes émanant des détenteurs d'obligations, ainsi que des causes immédiates, sous-jacentes et structurelles de la non-réalisation de ces droits. Bien que certaines de ces causes puissent intervenir au niveau de la communauté ou du district, la plupart d'entre elles demandera une évaluation raisonnable des capacités nationales et des causes nationales de la non-réalisation des droits. Elles impliqueront également l'UNICEF dans ses efforts de collaboration avec les autres agences des Nations Unies, les donateurs bilatéraux et la société civile et, bien sûr, les gouvernements partenaires, pour évaluer les systèmes et programmes nationaux dans leur capacité à traiter de la question des droits humains. Rien de tout cela ne semble se prêter à ce que les bureaux de pays pilotent des évaluations de projets dont la qualité présente de grandes variations et qui portent sur une pertinence spécifique à chaque projet.
- Avec autant de processus du changement axés sur la planification, la mise en œuvre et l'évaluation de programmes nationaux et de programmes communs, il existe une réelle possibilité (bien qu'elle soit encore très loin de représenter un revenu assuré) que les bailleurs de fonds et les autres organismes du développement iront jusqu'au bout de leur promesse de prendre part à des processus de suivi et d'évaluation réellement placés sous la direction des pays. Si cela doit arriver, les pays partenaires devront développer des capacités d'évaluation beaucoup plus solides et ne seront pas enclins à utiliser le peu de capacités dont ils disposent pour s'engager dans une série d'évaluations spécifiques à chaque projet, limitée à des sous-éléments seulement de leur programme de coopération avec l'UNICEF.
- Cette difficulté peut être aisément illustrée par l'exemple du soutien à l'éducation. Avec la concentration d'une quantité de plus en plus grande de fonds destinés à l'éducation dans le soutien de plans et programmes sectoriels nationaux, les pays partenaires insisteront de plus en plus sur une seule évaluation et un seul système de suivi, dans le secteur auquel ils peuvent apporter à la fois des compétences techniques et un rôle important de bonne gestion interne. Dans cet environnement, pourquoi un pays partenaire consacrerait-il le temps de ses cadres supérieurs et ses ressources en personnel à l'évaluation de la contribution d'une seule institution?

Bien que l'évaluation du programme de coopération en soit encore à une phase d'essai à l'UNICEF et que des problèmes de temps et de ressources se posent, elle présente clairement l'avantage d'être adaptable aux facteurs qui encouragent toutes les institutions de la coopération pour le développement et tous les gouvernements à adopter une approche de plus haut niveau dans l'évaluation des résultats : une approche d'envergure nationale qui englobe les efforts d'un vaste éventail d'intervenants. Dans un tel environnement, les évaluations de projets propres à l'UNICEF pâtissent de deux grandes faiblesses : elles sont de taille trop petite et trop nombreuses pour permettre un contrôle de la qualité et un soutien valables, et elles sont de moins en moins pertinentes pour l'UNICEF et ses partenaires, qui doivent de plus en plus traiter des questions d'évaluation à un niveau national.

5. L'EPC et son potentiel

La section 4.2 qui précède présente l'argument selon lequel les évaluations des programmes de coopération ont le potentiel d'améliorer la qualité et la pertinence des activités d'évaluation de l'UNICEF en concentrant les ressources d'évaluation de l'institution sur un ensemble plus petit d'évaluations de haute qualité et d'envergure nationale. Cet argument peut représenter une incitation importante à persévérer dans les efforts déployés pour expérimenter et renforcer la pratique de l'EPC à l'UNICEF, mais plusieurs questions restent en suspens.

- Comment l'EPC peut-elle s'intégrer et contribuer au processus bien établi du programme de coopération à l'UNICEF ?
- Quelles circonstances feraient naître le besoin de se livrer à une évaluation du programme de coopération ?
- Comment l'EPC est-elle liée à l'approche-droits et la renforce-t-elle ?
- Comment l'EPC peut-elle contribuer au processus Bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et à des efforts plus vastes dans le secteur de la coopération au développement ?

Les trois premières questions sont spécifiques à l'UNICEF et à son approche et sont traitées dans cette section, alors que la dernière relève du système de l'ONU dans son ensemble et à d'autres institutions et partenaires, et fait l'objet de la section 6.0 plus loin..

5.1 L'EPC et le processus du programme de coopération de l'UNICEF

Ainsi qu'on l'a déjà noté, le processus du programme de coopération à l'UNICEF consiste en un ensemble d'étapes bien claires et détaillées se rapportant à l'analyse du contexte, à l'élaboration et à la conception des programmes et à leur mise en œuvre, et au suivi et à l'évaluation. Le Manuel des politiques et procédures de programmation (2004) décrit les trois étapes principales : préparation, mise en œuvre et évaluation. Ces étapes se déroulant sur un cycle qui peut aller jusqu'à 5 ans, elles comprennent elles-mêmes trois cycles individuels mais interconnectés : le cycle de planification du programme de coopération, le cycle à mi-parcours et le cycle de mise en œuvre annuel (p.32).

Le MPPP (p.34) décrit à titre indicatif un calendrier standard pour la préparation d'un programme de coopération sur trois ans, débutant la troisième année du cycle normal de programmation de cinq ans. Y figurent les étapes suivantes:

Troisième année

- Préparation, réunion et rapport sur la Revue à mi-parcours
- Rapport annuel pour la troisième année

Quatrième année

- Evaluation UNDAF
- Soumission de la RMP au Conseil d'administration de l'UNICEF
- Plan de travail du programme de coopération convenu entre l'équipe de pays des Nations Unies et le gouvernement
- Préparation du Bilan commun de pays (BCP) par l'équipe de pays des Nations Unies et le gouvernement
- Préparation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et rapport de l'équipe de pays des Nations Unies

- Examen annuel (UNICEF)
- Rapport annuel

Cinquième année

- Préparation par l'UNICEF en collaboration avec ses partenaires d'une stratégie de programme de coopération
- Réunion commune de stratégie (utilise la matrice des résultats du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement)
- Projet de document de programme de coopération et approbation du Directeur régional
- Préparation (bureau de pays) du Plan de gestion du programme de coopération et du budget intégré
- Réunion régionale d'examen du budget de programmation de l'UNICEF
- Réception des commentaires exprimés par le Conseil d'administration sur le document de programme de coopération
- Finalisation du document de programme de coopération et élaboration du Plan d'action de programme de coopération qui inclut la matrice des résultats du programme de coopération et le Plan intégré de suivi et d'évaluation
- Signature du Plan d'action de programme de coopération par le représentant de l'UNICEF et le gouvernement.
- Examen annuel
- Rapport annuel

Ainsi, au cours du calendrier standard de préparation sur trois ans, il y aura trois grands exercices d'examen et d'évaluation : la RMP et deux examens annuels (lors d'une année de RMP l'examen annuel peut être modulé en fonction de la RMP). Il y aura aussi des évaluations continues de programmes et de projets selon les impératifs du Bureau de pays, et beaucoup d'entre elles interviendront au moment où il faut soutenir la RMP ou les examens annuels. Tout cela s'ajoutera à la collecte de données et aux activités d'analyses du Bilan commun de pays. Le MPPP indique par ailleurs clairement que « dans les situations où la préparation du Bilan commun de pays a pris du retard, les bureaux de pays devraient s'assurer qu'une nouvelle analyse de la situation des enfants et des femmes a été entreprise, ou qu'au minimum l'analyse de situation précédente a été remise à jour dans les délais voulus pour entamer le processus de préparation du programme de coopération (p.34) ».

Il est clair que ce processus pluriannuel de planification doit débiter par la préparation de la Revue à mi-parcours et par la réunion et le rapport y afférent. En fait, le MPPP indique clairement que la RMP est à la fois la pierre angulaire de la préparation du programme de coopération et un événement marquant dans l'évaluation du programme de coopération.

Le MPPP décrit les objectifs de la RMP comme suit :

- Examiner comment l'expérience du programme de coopération, qui en est approximativement au milieu de son déroulement, peut être utilisée par les partenaires nationaux pour améliorer les politiques et programmes défendant les droits des enfants et des femmes ;
- Sur la base d'un examen systématique et approfondi des progrès réalisés par rapport aux objectifs originaux du programme de coopération, identifier les ajustements nécessaires à mi-parcours de la conception du programme de coopération approuvée par le Conseil d'administration et instituée dans le Plan d'action du programme de coopération, et en prévoir les modalités ;
- Evaluer si les modifications dans les résultats, les stratégies et le contenu du

programme de coopération, la répartition des fonds entre programmes, le Plan d'action du programme de coopération ou le Plan de gestion du programme de coopération se justifient comme suite aux facteurs suivants :

- des changements dans l'environnement des pays et situation des enfants et des femmes ;
 - de nouvelles connaissances et expériences acquises lors de la première moitié du cycle de programmation ;
 - des changements dans l'environnement des programmes (par ex. des contributions attendues de partenaires mais qui tardent à venir, de nouveaux partenariats d'urgence, des changements dans l'accès et la logistique) ;
 - des changements de politiques et de priorités nationales ou à l'UNICEF exprimées par exemple dans le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ou dans le Plan stratégique à moyen terme ou trouvant leur origine dans le processus de rapports sur la CDE.
- En tirer des enseignements importants de manière à améliorer la qualité de la mise en œuvre des programmes ;
 - Indiquer comment ces enseignements peuvent être appliqués à la situation des enfants et des femmes dans le programme de coopération suivant (p.85).

Ainsi, la RMP a pour but de servir à la fois d'outil de suivi direct (en comparant les progrès réalisés par rapport aux cibles choisies) au programme de coopération en cours et d'influence importante sur la forme et le contenu du programme de coopération suivant. Il n'est pas surprenant que la RMP incorpore souvent un certain nombre d'évaluations de projets et de programmes et qu'elle soit par elle-même décrite comme une activité évaluative fondamentale, ce que le MPPP établit très clairement.

La RMP est généralement le plus substantiel de tous les exercices d'examen d'un programme de coopération, et *elle devrait être aussi structurée, rigoureuse et focalisée* [italiques de l'auteur] que toute autre évaluation (p.85).

Le MPPP poursuit en décrivant certains facteurs clés que l'on devrait considérer lors de la conception d'une RMP, dont par exemple le but et les objectifs de l'évaluation, les questions prioritaires, l'implication des protagonistes, les sources des données, les méthodes de collecte des données et les types d'analyse. A bien des égards, la conception d'une RMP paraît ressembler à la conception d'une évaluation globale de programme de coopération.

En fait, cependant, la RMP est censée s'appuyer sur un processus constant de suivi et d'évaluation et s'informer par le biais de rapports de suivi, d'activités d'examens et de rapports d'évaluation élaborés au niveau des projets et des programmes (sous-composantes du programme de coopération). La RMP diffère également quelque peu d'une évaluation de programme de coopération globale dans la mesure où elle se concentre sur trois niveaux : la performance propre de l'UNICEF, les performances et succès communs des partenaires du programme de coopération, et la qualité des réalisations/impacts aussi bien que des processus (p.86).

Alors que les RMP ressemblent à bien des égards aux évaluations de programmes de coopération, le MPPP reconnaît aussi qu'ils présentent assez de différences pour qu'on puisse les distinguer les unes des autres. Par opposition à la RMP typique:

Une EPC est animée par un élément extérieur et de vaste envergure. Une EPC est centrée sur les informations requises pour prendre des décisions stratégiques et améliorer la performance globale du programme de coopération. L'EPC ne conduira pas à des enseignements et des recommandations au niveau des projets et des activités, elle se concentrera plutôt sur le niveau de la contribution stratégique du programme de coopération recevant l'aide de l'UNICEF à la situation en évolution des droits des enfants et des femmes. Les objectifs du programme de coopération seront passés en revue par rapport aux cibles du Plan stratégique à moyen terme, aux buts nationaux et à ceux du Plan-cadre, et au rapport national adressé au Comité des droits de l'enfant. L'EPC prêtera son attention aux questions ayant trait à la pertinence.

Le MPPP (juillet 2004) fait remarquer que l'évaluation du programme de coopération pourrait être la forme choisie pour la méthodologie d'une RMP. En d'autres termes, l'EPC ne remplacerait pas la RMP mais serait un moyen de la réaliser dans des circonstances spéciales. Il semblerait que cela plaide contre le fait d'effectuer à la fois une RMP et une EPC dans le même cycle de programmation, soit en parallèle, soit l'une après l'autre.

Cette position semble avoir été accréditée encore davantage par l'expérience du Bureau de l'évaluation, qui a soutenu des exercices pilotes pour mettre en œuvre des évaluations de programmes de coopération. Dans les cas où ces efforts pilotes ont coïncidé avec des RMP, ils ont été considérés par les bureaux de pays comme des suppléments ou des ajouts au processus de la RMP, et le danger a donc été qu'ils reproduisent, recoupent ou contredisent le processus déjà éprouvant (pour l'UNICEF et ses partenaires) de la RMP.

Si, comme cela semble probable, l'EPC peut apporter une forte contribution à la fois à la conception des programmes et à la responsabilisation dans les bureaux de pays de l'UNICEF (et améliorer la qualité des évaluations pilotées par les bureaux de pays), il semble que le meilleur moyen qu'elle ait de le faire est par une RMP d'un type spécial (ou par une façon spéciale d'atteindre les buts de la RMP).

Et de fait, il semble clair qu'il n'y a vraiment que très peu de justification dans un programme de coopération quel qu'il soit à ce que soient effectuées à la fois une RMP et une évaluation du programme de coopération. Avec le temps, il se peut que l'EPC en vienne à être considérée comme un facteur réducteur de la complexité du processus de la RMP, au moins du point de vue d'autres membres de l'équipe de pays des Nations Unies, puisque les produits de ses évaluations seront plus facilement intégrés aux évaluations du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement que les produits normaux d'une RMP.

Un des enseignements les plus saillants du travail pilote effectué par l'UNICEF pour tester les EPC semble être la reconnaissance qu'une décision doit être prise au cours du processus du programme de coopération pour se livrer soit à une RMP, soit à une évaluation complète du programme de coopération.

Cela soulève alors la question de savoir quand une EPC est nécessaire pour atteindre les buts d'une RMP.

L'expérience des équipes pilotes des EPC suggère que l'évaluation du programme de coopération avec son soutien externe et sa perspective plus large est requise le plus lorsque les circonstances suggèrent clairement que le besoin se fait sentir d'une considérable réorientation du programme de coopération par rapport à ses directions actuelles, ou de l'élaboration d'un programme de coopération ultérieur qui soit très différent dans ses orientations stratégiques que celui que l'on met en œuvre au moment de la RMP. En d'autres termes, une RMP

« traditionnelle » peut être le meilleur moyen de faire le point des progrès réalisés dans le programme de coopération si le maximum que l'on puisse espérer de la transition d'un programme de coopération au suivant est un changement évolutif.

Toutefois, le contexte et la situation peuvent changer radicalement dans un nombre important de pays pour les raisons suivantes :

- Un changement spectaculaire dans la situation des enfants et des femmes (résultant du VIH/SIDA).
- Un changement fondamental dans les politiques nationales envers les enfants et les femmes, qui donne lieu à des possibilités de programmation radicalement nouvelles (par ex. le nouveau Code de la famille au Maroc ou le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté³ en Tanzanie).
- Des possibilités spéciales d'apprentissage organisationnel qui peuvent découler d'une stratégie de programme de coopération exceptionnellement novatrice.
- De nouvelles possibilités majeures d'accroissement du financement des programmes de l'UNICEF ou du gouvernement hôte, ou une diminution soudaine du financement.
- Une demande d'EPC émanant soit du pays hôte, soit d'institutions extérieures fournissant un soutien significatif au programme de coopération de pays.

En théorie, le processus de la RMP pourrait inclure les situations soulignées ci-dessus, mais on pourrait y objecter que ces circonstances spéciales requièrent à la fois un centrage plus stratégique et la participation d'évaluateurs externes qualifiés pour fournir une forte justification logique à la réorientation qui suit du programme de coopération.

Il est clair que les EPC, qui sont plus intensives, tirent davantage sur les ressources externes et peuvent être considérées comme un moyen onéreux de se livrer à une RMP. Par ailleurs, il existe des arguments contraires qui suggèrent la possibilité que les EPC sont rentables :

- Les EPC peuvent être plus onéreuses à effectuer que les RMP normales, mais elles peuvent être des exercices d'évaluation à haut rendement qui fourniront une explication logique bien plus solide pour une réorientation significative du programme.
- Les EPC peuvent solliciter davantage de soutien des partenaires nationaux et des grands partenaires extérieurs et être davantage au diapason de leurs efforts de S-E. Elles peuvent donc être un moyen d'obtenir des soutiens pour la nouvelle orientation du programme de coopération.
- Les EPC peuvent réduire ou éliminer le besoin d'évaluations fréquentes de projets d'une qualité et d'une utilité relativement faibles, ainsi que le souligne la méta-évaluation.
- Les EPC ne devraient pas prendre plus de temps et d'efforts de la part des partenaires que le processus d'une RMP normale, et devraient réduire les coûts d'opérations représentés par de nombreuses évaluations de projets individuels. Enfin :
- Il est bien plus aisé pour les bureaux régionaux et le Bureau de l'évaluation au Siège de fournir une aide technique et un contrôle de qualité continus à un petit nombre d'évaluations de programmes de coopération de haute qualité qu'aux centaines d'évaluations de projets effectuées chaque année.

³ Bien entendu, tous les documents du CSLP représentent un changement d'importance majeure dans les politiques nationales. L'UNICEF et ses partenaires devront déterminer si un CSLP donné prévoit un changement significatif des politiques et priorités nationales pour les enfants et les femmes.

En résumé, là où la situation le demande, il semble que le recours à l'évaluation du programme de coopération comme moyen d'atteindre les buts de la RMP est à la hauteur des espérances d'amélioration de la qualité et de la pertinence de la fonction d'évaluation, tout en s'intégrant avec efficacité au processus de planification du programme de coopération de l'UNICEF.

5.2 Evaluation du programme de coopération et approche-droits

a) Le nouveau visage de l'évaluation sous le régime de l'approche-droits : questions essentielles sur l'évaluation

Un débat est en cours sur le degré souhaitable de changement de l'évaluation à l'UNICEF et ailleurs si elle doit contribuer à part entière à une programmation efficace sous le régime de l'approche-droits. Certains affirment qu'une organisation comme l'UNICEF est par définition vouée à la promotion des droits des enfants et des femmes et que, par conséquent, l'approche-droits ne peut pas être comparée à d'autres approches pour atteindre des résultats identiques ou semblables dans le développement. Comme le font remarquer Urban Jonsson et Richard Morgan dans leur document de travail pour la consultation de Quito : « En règle générale, il n'est pas pertinent de demander si l'approche-droits peut se justifier en termes par exemple de « meilleurs » résultats obtenus pour le développement que cela ne peut être le cas avec d'autres approches ».

Des spécialistes plus traditionnels de l'évaluation ont fait valoir que l'approche-droits pouvait certes être normative, mais qu'elle représentait toujours une façon différente, pour des organisations comme l'UNICEF, d'orienter, d'organiser et de déployer des ressources en soutien du développement et que, en tant que telle, elle devait démontrer d'une manière ou d'une autre les avantages comparatifs qu'elle présentait à procéder ainsi. Et il est vrai que les adeptes de l'approche-droits affirment fréquemment qu'elle est plus « efficace » que d'autres modes de programmation car elle est intrinsèquement plus durable.

En fin de compte, il se peut que le fossé entre l'approche-droits en tant que norme par elle-même et norme d'elle-même et l'approche-droits en tant que modalité de programmation pour le développement ne soit pas aussi grand qu'on ne peut le croire, car les deux entraînent un ensemble de questions comparable. En combinant une approche d'enchaînement logique avec les questions soulevées dans le rapport Jonsson/Morgan (2003), on peut élaborer un ensemble séquentiel de questions qui semble être raisonnablement conforme à la pratique « classique » de l'évaluation et à un engagement en faveur des droits de l'homme comme résultat ou état final.

Les questions fondamentales sur l'évaluation se poseraient alors de la manière suivante :

- Y-a-t-il des preuves que depuis la date de référence de 1998 la programmation de l'UNICEF au niveau des pays a évolué sur la voie de la réalisation d'une approche de programmation fondée sur les droits de l'homme ? Démontre-t-elle les changements de contenu et de processus auxquels on peut légitimement s'attendre alors que l'approche-droits se réalise de façon plus complète ?
- L'approche-droits ayant été adoptée, s'est-elle accompagnée d'une amélioration dans la qualité des pratiques de programmation de l'UNICEF, et surtout celles qui ont trait aux quatre propriétés uniques de l'approche-droits, c'est-à-dire :
 - L'évaluation et l'analyse des revendications et des obligations des titulaires de droits et des détenteurs d'obligations et les causes immédiates, sous-jacentes et structurelles de leur non-réalisation.

- L'évaluation et le développement des capacités des titulaires de droits et des détenteurs d'obligations.
- Le suivi et l'évaluation des réalisations et des processus.
- Des informations communiquées par les recommandations des organismes et mécanismes internationaux des droits de l'homme.
- Les processus et réalisations obtenus par l'application de l'approche-droits sont-ils durables ? Dans la limite où elle peut être évaluée, l'adoption de l'approche-droits a-t-elle aidé à effectuer davantage de changements durables dans les capacités des titulaires de droits et des détenteurs d'obligations ?
- L'accent mis sur le développement des capacités pour les titulaires de droits et les détenteurs d'obligations s'est-il concrétisé par des améliorations de capacité vérifiables avec des réalisations à court, moyen ou long terme pour les enfants et les femmes ?

b) Autres implications pour l'évaluation

Non seulement l'approche-droits a-t-elle donné lieu à un ensemble de problèmes et de questions d'évaluation quelque peu (mais pas entièrement) différent, elle aura certaines implications pratiques importantes pour l'évaluation à l'UNICEF. Celles-ci font aussi partie de l'expérience d'autres agences des Nations Unies, d'organismes bilatéraux et d'ONG qui ont évoqué la difficulté d'évaluer les résultats et les impacts des approches de programmation fondées sur les droits humains, et en particulier les suivantes :

- la nécessité de relier les évaluations au niveau des programmes et la communication de données nationales et locales sur la réalisation des droits de l'homme aux comités appropriés (et surtout la CDE et la CEDEF) ;
- la nécessité de fournir soutien technique et plaidoyer au suivi national des conditions et résultats relevant des droits humains ;
- la nécessité d'élaborer des objectifs, des énoncés de résultats et des indicateurs SMART qui puissent valider les changements intervenus dans les processus nationaux et locaux ainsi que les réalisations obtenues ;
- les questions complexes de l'évaluation des changements de capacités (surtout en relation avec la durabilité) ; enfin,
- la nécessité d'avoir recours à des méthodes et processus d'évaluation conformes à l'engagement que fournit l'UNICEF en faveur des droits de l'homme et de la participation⁴

A l'intérieur comme à l'extérieur de l'UNICEF, la littérature sur l'évaluation et l'approche-droits soulève une série de questionnements sur le but de l'évaluation (évaluer les droits de l'homme sur leur propre terrain normatif ou comme instrument destiné à accomplir d'autres réalisations dans le développement, ou les deux) et sur ses pratiques les plus terre-à-terre (comment élaborer des indicateurs vérifiables, par exemple des changements durables dans les processus législatifs). Chose intéressante, personne ne prétend qu'il y a une barrière qui s'oppose fondamentalement à une application productive de l'évaluation comme moyen d'améliorer l'efficacité de la programmation sous le régime de l'approche-droits.

⁴ Cela n'implique pas une révolution totale dans la manière dont l'UNICEF effectue ses évaluations. Ainsi que cela a été souligné de manière assez détaillée dans *Notes techniques sur l'évaluation : No 1 : avril 2002*, l'UNICEF a élaboré des consignes pratiques pour la participation efficace et responsable des enfants dans la recherche, le suivi et l'évaluation.

Pratiquement tous les documents examinés et tous les spécialistes interrogés s'accordent à dire que l'objectif de l'approche-droits est de produire des résultats vérifiables en termes de changements dans les processus, de changements dans les capacités des titulaires de droits et des détenteurs d'obligations, et de changements dans la capacité qu'ont les enfants et les femmes de préserver et jouir de leurs droits, définis dans la CDE et la CEDEF. En d'autres termes, un engagement en faveur de l'approche-droits est aussi un engagement pour atteindre des résultats durables : faire ce qu'il faut, oui, mais d'une manière efficace et durable. Bien que cela puisse déboucher sur de nouvelles questions et des difficultés techniques, c'est certainement un engagement qui peut bénéficier de l'application de l'évaluation comme outil destiné à améliorer l'efficacité.

5.3 La valeur ajoutée de l'EPC dans l'approche-droits

Comme cela a déjà été noté, les évaluations de projets au niveau des bureaux de pays souffrent d'une qualité inégale et, peut-être plus important encore, sont souvent incapables d'en tirer des enseignements et des conclusions qui soient pertinents en dehors du projet ou de l'activité spécifique que l'on est en train d'évaluer – y compris au sein du même programme de coopération. Il semblerait que même lorsque les programmes de coopération de l'UNICEF traitent des droits humains au niveau communautaire, le besoin existe d'un cadre de référence plus large que de simples activités de projets spécifiques si des enseignements d'une pertinence plus vaste doivent en être tirés.

Il semblerait que cela veuille dire que les évaluations des programmes de coopération, du moment qu'elles sont moins nombreuses et qu'elles pourraient être mieux soutenues par le Siège et par les capacités et l'aide technique régionales, pourraient aborder certaines questions de qualité notées dans l'examen des évaluations. En même temps, elles pourraient inclure certaines actions destinées à évaluer une programmation des droits de l'homme centrée sur la communauté et positionner les enseignements tirés de ces activités dans une perspective nationale et internationale plus vaste.

Par ailleurs, et surtout dans la région de l'Afrique orientale et australe, l'UNICEF a mis en œuvre l'approche-droits principalement au niveau communautaire. Ces expériences devraient être évaluées à leur propre niveau, à moins qu'il n'y ait des avantages majeurs à ce qu'elles le soient dans un contexte plus large, par ex. sous les politiques de décentralisation. Une évaluation du programme de coopération examinerait les implications des approches-droits centrées sur la communauté dans un contexte plus large, leurs liens potentiels avec les politiques et stratégies existantes (par ex. décentralisation du pouvoir et des responsabilités politiques et administratives), leur « reproductibilité » dans d'autres zones géographiques et leur signification pour le plaidoyer et le dialogue sur les politiques nationales (intégration). Partant, les expériences communautaires seraient évaluées en termes de leur valeur comme « projets de démonstration » ou dans le but de fournir des enseignements pour la prise de décisions stratégiques et la définition des orientations au niveau national pour l'UNICEF et ses partenaires (y compris les partenaires extérieurs).

L'UNICEF a davantage d'expérience dans l'évaluation de l'approche-droits au niveau communautaire qu'au niveau national. Et de fait, il est légitime de dire que l'évaluation de l'approche-droits au niveau national est assez peu développée. L'EPC pourrait jouer un rôle important pour renforcer l'évaluation de l'approche-droits en se concentrant sur les réalisations obtenues grâce à des efforts d'envergure nationale qui ont pour but d'influer entre autres sur la législation nationale, la pratique juridique, la distribution de ressources budgétaires ou les politiques nationales dans des secteurs critiques pour les droits. Pour prendre un exemple

concret, une évaluation de programme de coopération en Equateur pourrait porter sur l'évaluation de l'impact d' « observatoires sociaux » sur le vote du budget national au parlement. De même, la vision plus large et holistique de l'EPC permettrait à l'équipe d'évaluation d'établir des liens entre différentes parties du programme de coopération et le programme de coopération dans son ensemble quant à son contenu et son processus « approche-droits ». En d'autres termes, l'EPC pourrait se concentrer directement sur la manière dont la stratégie du programme de coopération comprenait l'approche-droits et dont cela a influé sur le contenu et les orientations de divers éléments du programme de coopération.

A un niveau plus local, les évaluations des programmes de coopération peuvent également renforcer l'approche-droits en servant d'outils pour le développement des capacités afin de renforcer la culture nationale de l'évaluation et d'améliorer la performance de l'évaluation au niveau des gouvernements des pays hôtes.

L'EPC pourrait également servir à habiliter les familles, les communautés, les gouvernements locaux et les organisations de la société civile pour qu'ils aient plus clairement leur mot à dire dans l'évaluation de la programmation recevant le soutien de l'UNICEF et communiquer leurs jugements à l'UNICEF et à ses partenaires. Ce dernier avantage demanderait que l'UNICEF et les organisations partenaires travaillent beaucoup plus fort pour intégrer certains mécanismes consultatifs plus solides qui avaient été mis à l'essai lors des EPC pilotes. La question se pose alors de savoir à quel point les organisations partenaires de l'UNICEF sont ouvertes à une participation significative de la communauté à une évaluation de leurs performances.

6. L'évaluation de l'EPC et de l'UNDAF dans le contexte plus large du pays

6.1 Soutenir l'évaluation de l'UNDAF

En théorie au moins, il n'y a aucune obligation qu'une Revue à mi-parcours ou qu'une évaluation du programme de coopération servent de base à la participation et la contribution de l'UNICEF aux évaluations de l'UNDAF. Ceci est particulièrement vrai du fait que les autres agences des Nations Unies qui contribuent à l'évaluation de l'UNDAF n'ont pas de RMP dans leurs cycles de programmation (bien que certaines se livrent à des évaluations de leurs programmes de coopération).

Le Projet de consignes d'évaluation UNDAF pour l'élaboration de termes de référence daté d'août 2004 suggère que l'évaluation de l'UNDAF devrait utiliser les critères normaux d'évaluation de pertinence, d'efficacité, d'efficience, d'impact et de durabilité des résultats établis par l'OCDE/CAD, et qu'elle se fondera sur les données permanentes de suivi et de performance réunies et signalées par les agences de l'équipe de pays des Nations Unies et par les partenaires nationaux. Dans ce sens, la préoccupation première de l'UNICEF et des autres agences de l'équipe de pays des Nations Unies peut être la qualité du suivi permanent des résultats effectué conjointement avec les autres partenaires nationaux pour apporter la contribution la plus solide possible à l'évaluation de l'UNDAF.

Par ailleurs, lorsque l'UNICEF s'est livré à une EPC, il pourrait apporter une forte contribution à la base documentaire qui représentera une des sources d'information fondamentales de l'évaluation du Plan-cadre, bien que cela soit également vrai d'un rapport de RMP bien structuré.

6.2 EPC, harmonisation et programmation dirigées par les pays

Si l'EPC à l'UNICEF doit être efficace dans le contexte de pratiques en évolution, elle doit être assez souple pour contribuer à ce que le besoin d'évaluation soit placé sous l'égide des pays, et pour contribuer également à une planification du développement et à des pratiques de programmation qui dépassent de loin le système des Nations Unies dans leur envergure et leur centrage. Au niveau des pays, l'évaluation se conforme aux nouvelles « façons de faire de la coopération pour le développement », envisagées dans la Déclaration du Millénaire, la Déclaration de Rome et le rapport Greentree, qui sont les suivantes :

- une fréquence plus grande d' « évaluations communes », dans lesquelles des consortiums d'organismes extérieurs de soutien comme des institutions financières bilatérales, multilatérales et internationales collaborent avec les gouvernements pour examiner la programmation d'un secteur ou d'un sous-secteur au cours d'un cycle de programmation entier ;
- une tendance à évaluer les projets et les programmes directement à la lumière de leur contribution aux OMD, ainsi que l'exprime le Cadre stratégique national de lutte contre la pauvreté ;
- des efforts pour s'assurer que le terme d'évaluation « pilotée par les pays » devienne davantage réalité, souvent dans le contexte d'un secteur, d'un sous-secteur ou d'une étude thématique communs, mais avec le gouvernement partenaire qui joue un rôle beaucoup plus actif dans la gouvernance et la gestion de l'évaluation ;

- la difficulté permanente de savoir comment évaluer des programmes à grande échelle recevant un financement multi-institutionnel, dans lesquels un soutien important est fourni par un financement collectif ou même un soutien budgétaire direct. Même lorsque l'UNICEF fournit un soutien parallèle direct à cette sorte de programmation, il est de plus en plus attiré dans le sillage d'efforts collectifs destinés à évaluer les allocations aux budgets de programmation qui dépassent de beaucoup les limites du système des Nations Unies.

Il semble pertinent de demander si une approche bien développée de l'évaluation du programme de coopération de l'UNICEF ferait en sorte que l'UNICEF fût mieux équipé pour prendre part et contribuer aux quatre types d'évaluation énumérés ci-dessus. C'est une question importante, compte tenu du fait que la fréquence de ce type d'évaluations continue à augmenter en raison de l'effort fourni pour économiser les coûts d'opérations liés aux évaluations pilotées par de multiples institutions et pour accroître le degré de pertinence des résultats des évaluations.

D'un côté, ces types d'évaluations sembleraient militer contre une approche EPC dans la mesure où elles ne couvriront sans doute pas l'éventail complet des activités de l'UNICEF dans un pays donné et se concentreront probablement sur des questions aux niveaux sectoriel, sous-sectoriel ou thématique. Dans ce sens, leur centrage sur les questions fondamentales serait plus étroit que celui d'une EPC complète de l'UNICEF. D'un autre côté, pour que l'UNICEF s'engage de façon constructive dans ces types d'évaluations, il devra y consacrer des ressources professionnelles de haute qualité dont le centrage n'est pas uniquement sectoriel, mais qui incluent des compétences d'expert dans le domaine de l'évaluation – un niveau de compétence qui a peu de chances de se développer sous le régime actuel d'une évaluation au niveau du projet et de l'activité.

Il semble également clair que le processus de l'EPC n'a pas à être rigide au point où il ne peut être réajusté pour tenir compte d'occasions spéciales d'adopter un centrage thématique ou sectoriel, et de contribuer ainsi, tout en bénéficiant, aux occasions de se livrer à des évaluations communes placées sous la direction des pays. Si par exemple un pays X engageait le processus de planification d'une EPC au moment où un intérêt considérable se développait dans le pays pour une programmation et des réalisations dans le secteur du VIH/SIDA – cela pourrait être le thème central de l'EPC, qui pourrait alors contribuer à une évaluation multi-institutionnelle dirigée par le gouvernement, et en bénéficier énormément.

Ce type d'EPC ciblée, thématique et liée à une évaluation commune pourrait présenter au moins deux grands avantages par rapport à une simple EPC de pays effectuée par l'UNICEF et ses partenaires :

- Elle bénéficierait de l'encadrement professionnel et des capacités d'experts en évaluation de l'éventail entier des bailleurs de fonds, des autres organisations extérieures, des organismes gouvernementaux et des ONG internationales qui pourraient y être associés. Les évaluateurs des bureaux de pays de l'UNICEF pourraient travailler en collaboration avec des homologues locaux aussi bien qu'avec des évaluateurs et des chercheurs internationaux, avec les avantages qui en découlent pour le contrôle de la qualité (et pour le développement des capacités) ;
- Les évaluations communes, dirigées par les pays et qui ont un centrage sectoriel ou thématique, présentent un avantage important dans la mesure où elles peuvent examiner l'interaction et la contribution relative d'un vaste éventail de protagonistes. Ainsi, leurs résultats ont habituellement une grande pertinence, non seulement pour le contenu technique de la coopération pour le développement, mais pour les questions

d'harmonisation, de cohérence et de coordination qui se forment dans les pratiques institutionnelles et les rapports mutuels. Ces questions sont devenues des sujets de préoccupation dominants dans les efforts destinés à réformer et à améliorer la coopération pour le développement à un niveau mondial.

En résumé, une pratique bien établie de l'EPC à l'UNICEF devrait améliorer les capacités qu'a l'institution de contribuer aux évaluations communes au niveau des pays. Toutefois, afin d'accéder aux améliorations potentielles à la fois dans la qualité et la pertinence de l'activité d'évaluation de l'UNICEF qui pourraient découler de sa participation à ces études, le processus de planification et de mise en œuvre de l'EPC devrait être assez souple pour permettre une concentration et un centrage thématiques ou sectoriels lorsque l'occasion s'en présente.

7. L'EPC : une stratégie efficace de l'UNICEF à l'ère du changement

Le présent document a allégué que l'UNICEF devait faire face à un ensemble complexe de difficultés provenant de changements significatifs dans la théorie et la pratique de la coopération pour le développement depuis ces dix dernières années environ. Ces changements proviennent eux-mêmes d'une compréhension commune du besoin de s'assurer que le processus du développement a fait, dans une mesure bien supérieure, l'objet d'une « appropriation » par les pays et les gens ciblés par les efforts du développement, en conjonction avec le besoin reconnu de s'assurer que le développement est bien soutenu et que les politiques nationales sont mieux coordonnées et plus efficaces. En même temps, un changement radical d'optique s'est produit pour placer les individus et les communautés avec leurs droits fondamentaux et leurs responsabilités au centre du processus du développement.

L'UNICEF a répondu à ces changements en tant que premier défenseur de l'approche de programmation fondée sur les droits de l'homme et par son engagement dans le cadre et le processus BCP/UNDAF (entre autres initiatives). Il s'est également employé à mettre en œuvre les améliorations de la qualité et de la pertinence des évaluations au niveau du bureau de pays. Toutes ces tendances suggèrent que l'évaluation devrait évoluer à l'UNICEF de la même manière que les approches de programmation.

Si l'évaluation du programme de coopération en tant que pratique doit représenter une stratégie efficace pour aborder l'ère du changement à l'UNICEF, elle devra prouver son utilité de la manière suivante :

- En tant que moyen efficace d'évaluer et de soutenir l'approche de programmation fondée sur les droits de l'homme ;
- En tant que contributrice efficace au processus de planification du programme de coopération ;
- En tant que moyen d'améliorer la qualité, la rigueur, la pertinence et l'utilité des évaluations à l'UNICEF, et enfin,
- En tant que moyen offert à l'UNICEF pour renforcer sa capacité de prendre part à des approches collaboratives nouvelles dans la programmation et l'évaluation.

Sur la base de l'analyse présentée dans ce document, il semble clair que l'évaluation de programme de coopération peut apporter une contribution à chacun de ces secteurs. Par exemple :

- En évaluant les programmes de coopération dans la perspective de l'approche-droits, l'EPC fournit une envergure nationale et un ciblage plus large que les évaluations individuelles de projets et de programmes. Elle permettrait à l'UNICEF et à ses partenaires d'évaluer la stratégie du programme de coopération dans son ensemble pour intégrer l'approche-droits. Elle encouragerait aussi l'UNICEF et ses partenaires à évaluer les initiatives nationales à leur portée et leur permettrait de le faire; il s'agirait en particulier de s'efforcer à améliorer la base législative de la programmation fondée sur les droits humains, de soutenir les capacités nationales et d'élaborer un consensus national autour des politiques et des programmes de protection des droits humains. Il est difficile de voir comment ces objectifs d'évaluation quels qu'ils soient pourraient être atteints si l'on continue à investir dans de multiples évaluations de projets et de sous-programmes qui conviennent mieux à des efforts de mise en œuvre de l'approche-droits au niveau communautaire.

- L'EPC peut apporter une forte contribution au processus de planification du programme de coopération comme type ou méthodologie spécifique de Revue à mi-parcours à appliquer dans des circonstances spécifiques (voir section 5.1 ci-dessus). Ceci indique le besoin d'une réorientation fondamentale du programme de coopération en le détournant de sa direction actuelle, ou de l'élaboration d'une approche de programmation très différente pour le programme de coopération suivant. Dans ces circonstances, l'envergure plus vaste, le centrage stratégique et intensité et une profondeur plus grande des méthodes et ressources d'évaluation utilisées dans une EPC peuvent fournir une base analytique plus forte, garantir une qualité plus élevée et élaborer un consensus pour le changement plus solide que le processus normal de la Revue à mi-parcours.
- L'EPC peut apporter une contribution stratégique en améliorant l'alignement des activités et des ressources du programme de coopération sur les politiques et stratégies nationales, et surtout les OMD et le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. De même, l'EPC peut rendre plus explicite et mieux exprimer de nombreuses articulations du programme de coopération de pays, dont par exemple les liens entre les projets et le plaidoyer et les communications, les liens entre le partenariat tel qu'il s'exprime dans la programmation commune et l'obtention de soutiens publics et extérieurs pour faire avancer la cause des droits des enfants, et les liens entre le soutien de l'UNICEF et les organismes extérieurs et les dépenses nationales dans des secteurs cruciaux pour les droits des enfants
- L'évaluation du programme de coopération peut aussi apporter une importante contribution à l'amélioration de la qualité et de la pertinence générales des évaluations entreprises par l'UNICEF au niveau du bureau de pays. En premier lieu, l'EPC permettra au personnel de S-E du bureau de pays, du Bureau régional et du Siège de fournir un soutien technique et un contrôle de qualité de niveau plus élevé qu'ils ne peuvent le faire pour les centaines d'évaluations de projets entreprises chaque année. Elle peut résulter en un nombre moins élevé d'évaluations de meilleure qualité et de rendement supérieur. En même temps, l'EPC impliquera naturellement l'UNICEF et son partenaire national dans un dialogue avec d'autres institutions et partenaires sur les normes de l'évaluation des programmes. La recherche propre à l'UNICEF a démontré que les évaluations communes qui mettaient en jeu plus d'une organisation de soutien extérieur tendaient à être d'une qualité supérieure aux évaluations de projets effectuées par l'UNICEF seul. L'EPC sera plus ouverte à la consultation et à l'interaction avec d'autres partenaires nationaux et internationaux, et bénéficiera d'une amélioration commune de la qualité de l'évaluation.
- Enfin, l'évaluation du programme de coopération est bien adaptée à fournir à l'UNICEF les compétences techniques, la crédibilité au niveau du pays et la souplesse nécessaire pour prendre part à des évaluations communes de plus en plus fréquentes au niveau du pays, ces dernières suivant un processus sectoriel ou thématique et comprenant tous les protagonistes internes et externes du secteur sous la direction (qui on l'espère ne fera que se développer avec le temps) du pays partenaire. Ceci ne peut se faire que si l'EPC est mis en œuvre de façon souple, mais sans l'EPC, pratique relativement établie, il semble peu probable que l'UNICEF puisse convenablement encadrer le niveau requis de compétence sectorielle et évaluative ainsi que son engagement au niveau des pays.

En résumé, l'évaluation du programme de coopération serait, en termes d'évaluation stratégique, une réaction crédible aux bribes de changement que l'UNICEF dirige parfois, mais auxquelles, parfois aussi, il ne fait que réagir. Ce n'est pas une panacée, et elle n'apporte pas non plus toutes les réponses sur la stratégie de l'évaluation. Un système et une pratique bien élaborés de l'EPC laisseraient toutefois l'UNICEF en meilleure posture pour participer pleinement aux efforts communs d'évaluation (et de programmation), qui sont de plus en plus une caractéristique de base de la coopération pour le développement dans un monde qui bouge. L'EPC aiderait aussi l'UNICEF à fournir un effort plus crédible pour évaluer les résultats de l'approche-droits, tant au niveau national que communautaire.

ANNEXE 1: BIBLIOGRAPHIE

Action Plan of the Second International Round Table on Managing for Development Results. 2004.

Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why. David Dollar and Lant Pritchett. World Bank. 1998.

Board Paper on the Evaluation Function at UNICEF. Evaluation Office. UNICEF. October 2002.

Evaluation of the Quality of Evaluations Supported by UNICEF Country Offices: 2000-2001: Summary and Proposed Next Steps. Evaluation Office, UNICEF. 2002.

Guidelines for Human Rights Based Programming Approach. UNICEF, April 1999.

Guidelines for UN Country Teams: Preparing a CCA and UNDAF in 2004. United Nations. 2004.

Medium Term Strategic Plan: 2002-2005. UNICEF. 2002.

Moving Ahead With Human Rights - Assessment of the Operationalization of the Human Rights Based Approach in UNICEF Programming 2002. Moser and Moser for UNICEF. 2002

Programme Policy and Procedures Manual. Programme Operations, UNICEF, June, 2004. [Manuel des politiques et procédures de programmation 2004]

Progress Report on the Evaluation Function at UNICEF - 2004. Evaluation Office, UNICEF. 2004.

Report of the International Conference on Financing for Development. World Bank. 2002.

Report of the Secretary General on the Triennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities of the United Nations - 2001. United Nations. August 2001.

Report on the Greentree Retreat. United Nations Development Group Executive Committee. January 2004.

The Human Rights Based Approach: Towards Common Understanding Among the UN Agencies. United Nations. 2003.

The United Nations Millennium Declaration. UN General Assembly. January 2004. [La Déclaration du Millénaire, Assemblée générale des Nations Unies de janvier 2004]

Shaping the 21st Century: The Role of Development Cooperation. OECD - DAC. 1996.

