

4999

2233

**CADRE DES RÉSULTATS
DU PNUD**

NOTE TECHNIQUE

REVISION 1

12 MARS 1999

SOMMAIRE

	<u>Page</u>
I. Introduction	1
II. Trois éléments constitutifs	1- 9
A. Résultats du développement	1
1. Types de résultats du développement	2
2. Effets et objectifs immédiats	2
3. Implications de l'accent sur les résultats	3
4. Le suivi et évaluation (S&E), moyen de validation des résultats	4
5. Indicateurs	4
B. Cadre de résultats bi-directionnel	4
1. Approche du sommet vers la base et de la base vers le sommet	5
2. Objectifs, sous-objectifs et domaines d'intervention stratégiques du SRF	6
3. Indicateurs de situation	7
4. Effets et produits recherchés	7
5. Indicateurs d'effets et de produits	8
6. Partenariat	8
C. Responsabilité	8
III. Ce qu'il faut inclure dans le SRF	9-16
A. Par où commencer ? Les indicateurs de situation	9
B. Orientation de la base vers le sommet : définition des effets et produits recherchés	10
C. Choix des indicateurs	11
D. Examen du partenariat	13
IV. Problèmes méthodologiques : "Distorsion", Attribution et Agrégation	15

ANNEXES

I. Quatre exemples de résultats	18
II. Qu'est-ce que la gestion axée sur les résultats (GR) ?	20
III. Indicateurs	22

I. INTRODUCTION

La présente note développe certains des points clés abordés dans le document d'aperçu général. Elle contient des indications utiles pour les unités opérationnelles sur l'adoption de la gestion axée sur les résultats (GR) au PNUD. Elle apporte des explications conceptuelles et méthodologiques à la nouvelle approche adoptée par le PNUD¹ et ses instruments. Elle a également pour objet de contribuer à établir dans l'organisation une approche et une terminologie cohérente sur les notions clés de la nouvelle approche.

La GR vise à "fournir un cadre cohérent de planification stratégique et de gestion fondé sur l'apprentissage et la responsabilité dans un environnement décentralisé. C'est en premier lieu un système de gestion, et en second lieu un système d'information sur les résultats".² L'adoption d'une telle approche vise donc à accroître l'efficacité et la responsabilisation des gestionnaires par « la définition des résultats escomptés réalistes, le suivi des progrès en vue de l'obtention des résultats attendus, l'intégration des leçons apprises dans les processus de décisions et l'établissement de rapports sur les résultats obtenus ».³

La GR, en soi, n'est pas nouvelle au PNUD. Le processus de Changement 2001 était déjà fondé sur les nécessités de l'apprentissage organisationnel, de ciblage sur la clientèle et de prise de décisions sur lesquels repose le système d'obtention de résultats. Une méthode de suivi et évaluation (S&E) axée sur les résultats a été adoptée en 1997⁴ et est déjà en cours d'application. La nouveauté de la présente méthode est qu'elle vise à appréhender les résultats au niveau global. C'est l'objet de ce document de présenter cette méthodologie.

¹ Voir à l'annexe II un traitement plus détaillé des caractéristiques de la gestion axée sur les résultats.

² Note on RBM, Département de l'évaluation rétrospective des opérations, Banque mondiale, 1997.

³ "La gestion axée sur les résultats à l'agence canadienne de développement international", janvier 1999.

⁴ *Suivi et Évaluation dans une perspective de résultats : manuel pour les responsables de programmes*, PNUD, Bureau de l'évaluation, 1997.

II. TROIS ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS

A. RÉSULTATS DU DÉVELOPPEMENT

1. Types de résultats du développement

Les intrants, les activités et les produits reflètent le processus de mise en œuvre des projets/programmes⁵ et autres interventions. Toutefois, ce processus ne constitue pas l'objectif ni la finalité recherchée des interventions. Dans une perspective axée sur les résultats, le processus de mise en œuvre ne vaut que par ce à quoi il aboutit ou par ce qui découle du processus de planification, de gestion et d'exécution.

Les produits sont les résultats et services spécifiques qui proviennent d'activités liées ou non aux programmes et sur lesquelles les gestionnaires ont une influence relativement forte. Ils découlent de l'achèvement des activités (plutôt que de leur conduite). On peut citer pour exemples les études, les rapports de consultants ou le personnel formé.

Les effets sont les changements effectifs ou prévus en matière de développement que les interventions du PNUD visent à appuyer. Ces changements sont ou seront le résultat des interventions collectives de plusieurs partenaires (et généralement pas celles d'un seul acteur). Il est souhaitable que ces effets attendus fassent l'objet d'un accord des partenaires concernés de manière à ce que leurs interventions aient un effet positif sur le changement visé dans des délais raisonnables.

En matière de développement, la recherche d'effets est par définition liée au concept de partenariat.

Les effets sont la résultante des actions de nombreux intervenants et non pas attribuables à un seul (tel que le PNUD). Les effets ne peuvent être considérés comme étant la résultante directe de différents produits. En réalité l'obtention d'un

⁵ Dans le présent document, le terme "programme" désigne tout projet, programme ou autre intervention programmatique, quel que soit le type d'instrument qui l'établit formellement (descriptif de projet ou document d'appui au programme).

effet exige un suivi actif des interventions ne se limitant pas seulement aux produits directs de ces interventions, de façon à s'assurer que les changements convenus ont effectivement lieu. Ce suivi en conséquence pourra mettre en évidence la nécessité d'un effort supplémentaire (projet ou autre intervention) pour obtenir l'effet souhaité.

Aux fins de la GR, les objectifs, les produits et les effets sont les résultats sur lesquels le PNUD souhaite se concentrer et pouvoir en rendre compte. L'impact est la conséquence de ces effets et il peut mettre un temps considérable pour se manifester. Il peut être mesuré au moyen d'une évaluation, mais les systèmes de GR en rendent difficilement compte. En se concentrant sur les produits et les effets seulement, on pourra mettre les résultats en évidence avec un niveau de crédibilité suffisant dans des délais raisonnables.

• Les résultats : Produits et Effets

Intrants	Produits >	Effets	Impact
Experts ;	Formation	Création	Amélioration
Equipements	de personnel ;	d'emplois ;	des conditions
Réalisées	Études	augmentation	santé/espérance
	des revenus	de vie	

Les effets indiquent le stade de développement auquel des progrès concrets ont été réalisés en vue de l'obtention d'un impact. L'obtention des effets dépend d'un processus commun d'analyse des problèmes, de définition des objectifs, et d'action conjointe entre les bénéficiaires et les autres parties intéressées à un problème ou un secteur de développement considéré et capable d'y apporter une effective contribution.

2. Effets et Objectifs immédiats

Il y a un parallélisme certain entre les effets et l'impact d'une part et les objectifs immédiats et les objectifs de développement d'autre part. À première vue, les effets et l'impact semblent n'être qu'une autre façon d'exprimer les objectifs immédiats et de développement selon l'approche du cadre logique. On entend par

objectifs immédiats "ce que le projet (du PNUD) lui-même est censé réaliser".⁶

En fait, contrairement aux objectifs immédiats, les "effets" incluent certains aspects des changements effectifs en matière de développement, qui se produisent hors du cadre du projet au-delà des produits et des changements dus directement à l'intervention du PNUD et de sa contrepartie. En outre, dans la stratégie de GR du PNUD, l'accent est mis sur la collecte des résultats en provenance des unités opérationnelles de façon globale, plutôt que sur des projets ou programme particulier.

3. Implications de l'accent sur les résultats

Plusieurs points sont à examiner ici :

a) Résultats de l'assistance discrète (dialogue au niveau des politiques, plaidoyer et présence du PNUD au niveau des pays)

L'assistance discrète⁷ est souvent considérée comme étant l'essence même du travail du PNUD. Les activités de plaidoyer et le dialogue au niveau des politiques se déroulent parfois en marge des projets et programmes ; elles peuvent également être des composantes de certaines activités des programmes ou les compléments. Les représentants résidents consacrent souvent une part considérable de leur temps aux activités hors programmes.

L'assistance discrète peut contribuer à induire des résultats positifs sur les dimensions les plus fondamentales de la création d'un environnement favorable, par exemple en appuyant un changement de politique qui rend la planification nationale plus sensible aux besoins des pauvres. Elle constitue toutefois un domaine d'activités dans lequel le PNUD a toujours trouvé difficile de mettre en évidence ses réalisations.

⁶ Manuel de programmation du PNUD, section 30200

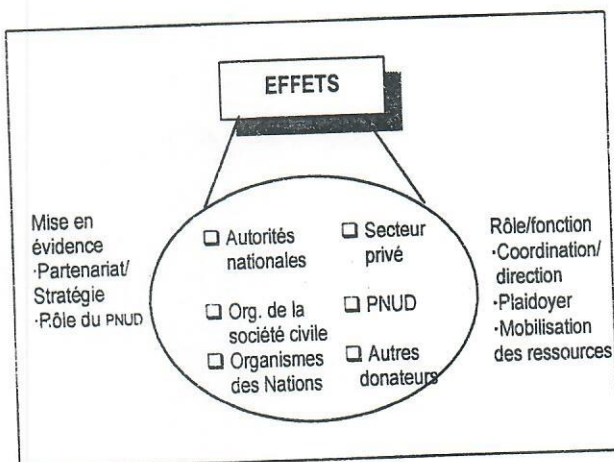
⁷ L'assistance au développement peut être discrète de deux manières : a) du fait de l'inangibilité de son objectif, p. ex. Lorsqu'il s'agit de processus de changement de politiques ou de gouvernance ou (b) en raison de la manière dont l'assistance est apportée, p. ex. pour les activités de plaidoyer ou de coordination menées hors de programmes précis.

La difficulté, concernant les interventions d'assistance discrète, provient du fait qu'elles n'aboutissent généralement à des résultats qu'à longue échéance et que ces résultats ne semblent pas difficiles à cerner. Cependant, la difficulté de mesurer les résultats ne doit pas empêcher de définir des résultats concrets attendus. La GR permet de rendre compte de certaines des réalisations dues à l'assistance discrète du PNUD découlant de sa présence au niveau des pays.

Les interventions diffuses peuvent avoir des résultats focalisés :

	Effets	Produits
Plaidoyer Et dialogue au niveau politiques	Adoption de nouveaux cadres politiques ou législatifs, dotés de ressources financières et humaines appropriées.	Recommandations politiques ou juridiques émises et expliquées dans de nombreux forums.

a) Orientation vers un partenariat Stratégique



Pour exercer une influence maximale en vue de l'obtention d'un effet, il faut bien comprendre les intérêts des autres partenaires, leur rôle et les meilleures façons de faciliter leurs interactions et la mobilisation des ressources. Selon ce

processus, l'obtention de l'effet visé devient un objectif conjoint, et l'attribution de son mérite à un partenaire ou un autre perd de son importance, puisqu'il s'agit alors de montrer la crédibilité de l'aide en soi. Les stratégies de partenariat et de coordination sont donc, elles aussi, des composantes essentielles et intégrales de la planification des effets et des résultats. Les partenaires stratégiques du PNUD sont généralement les autorités nationales, les groupes bénéficiaires, et d'autres organismes de développement. Les partenariats efficaces tirent parti des forces individuelles et maximisent les synergies. En s'efforçant d'influer sur les effets, le PNUD doit avant tout bien comprendre son propre rôle vis à vis des arrangements relatifs à la mobilisation des ressources et le suivi et l'évaluation.

4. Le suivi et l'évaluation (S&E), en tant que moyen de validation des résultats

Dans un contexte orienté sur les produits et les effets, le S&E met l'accent sur :

- Le suivi des résultats substantiels en matière de développement et non aux intrants et aux processus de mise en œuvre ;
- Le suivi et l'évaluation des résultats à mesure qu'ils se manifestent et non pas comme une activité ex-post ;
- Des activités de suivi et évaluation conjointes, avec les partenaires du développement ;
- L'application active des informations du suivi et évaluation en vue d'une amélioration continue des stratégies, programmes et autres activités.

Le S&E est un instrument qui permet de vérifier que l'exécution des activités reste fidèle aux intentions originelles et nouvelles en fournissant des données sur lesquelles peuvent se fonder les décisions et les discussions entre les parties prenantes. Tout problème de développement est constamment en évolution et exige que l'on y

apporte des modifications en cours d'exécution. La GR est donc une approche favorable à la participation et à la validation en continue.

5. Indicateurs

L'identification d'indicateurs et leur surveillance sont des éléments intégraux de l'approche de la GR.

Le PNUD utilise deux types d'indicateurs :

- a) Les indicateurs de résultats, qui mesurent les progrès par rapport aux effets et produits visés par le PNUD ; et
- b) Les indicateurs de situation, qui fournissent de manière uniforme des informations de base au niveau des pays, concernant les questions critiques pour le PNUD.

Les indicateurs fondamentalement signalent mais n'expliquent pas les raisons de la survenue d'un changement.

Les résultats identifient ce que l'on souhaite réaliser ; leurs indicateurs signalent les points à surveiller pour déterminer les progrès réalisés. Les indicateurs sont des signaux observables faisant apparaître l'état d'un changement. Ils ont pour but de fournir un moyen de vérifier les résultats de façon crédible. Le processus de définition des indicateurs peut être, en soi, un instrument utile d'analyse et facilite une meilleure précision dans l'identification des résultats par les gestionnaires.

Le suivi des indicateurs de résultats permet de recueillir des signaux d'alarme en cas de problèmes et des preuves crédibles des progrès quand les interventions se déroulent comme prévu.

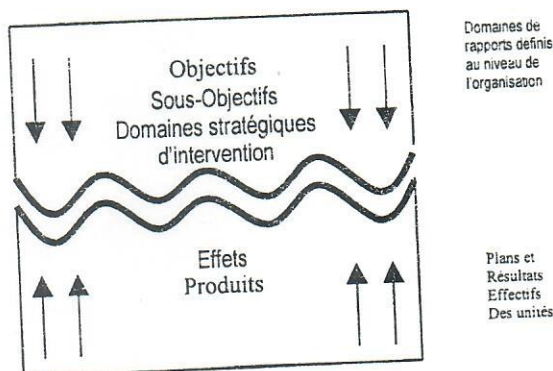
Une des leçons tirées de l'application pilote de la GR dans dix bureaux extérieurs du PNUD a permis de montrer qu'il faut se garder d'apporter trop d'attention aux mesures de résultats et aux indicateurs. En effet, ceci risque d'inciter les responsables à entreprendre certaines activités tout simplement parce qu'elles permettent d'obtenir des résultats mesurables et, ce faisant, de négliger des interventions de développement moins mesurables mais, en fin de compte, plus productives.

B. CADRE DE RÉSULTATS BI-DIRECTIONNEL

Il ressort de l'expérience de divers organismes du secteur public et des activités pilotes du PNUD que les systèmes de gestion axée sur les résultats doivent rester simples et souples. Ces systèmes doivent être adaptés aux besoins spécifiques de gestion au niveau des pays et aux exigences de l'organisation en matière d'information.

1. Approche du sommet vers la base et la base vers le sommet

En conséquence, le système de GR du PNUD met en œuvre un processus bidirectionnel, orienté du sommet vers la base et de la base vers le sommet : un large ensemble de domaines *d'intervention stratégiques* a été défini au niveau de l'organisation, tandis que les plans concernant les résultats effectifs, effets et produits prévus,



seront définis par les unités opérationnelles.⁸

La convergence des deux approches, du sommet vers la base et de la base vers le sommet, produira un système unifié et intégré de planification stratégique des résultats, depuis le niveau des projets/programmes, en passant par le niveau du pays ou de l'unité opérationnelle et finissant au niveau de l'ensemble de l'organisation.

La mise en application de la GR repose sur un seul instrument opérationnel : le cadre de résultats stratégiques (SRF). Le SRF servira à la planification des résultats et formera également la base du rapport annuel axé sur les résultats (ROAR).

Les composantes du SRF sont présentées dans la section ci-dessous. La section suivante apportera des conseils opérationnels pour remplir le SRF.

Les composantes du SRF orientées du sommet vers la base sont :

- Les objectifs, les sous-objectifs et les domaines stratégiques d'intervention (Strategic Areas of Support – SAS) du SRF ;
- Les indicateurs de situation.

Les composantes du SRF orientées de la base vers le sommet sont :

- Les effets et les produits recherchés ;
- Les indicateurs des effets et des produits ;
- Le système de partenariat.

CADRE DE RÉSULTATS STRATÉGIQUES

Sommet > Base

Objectif :					
Sous-objectif 1 :					
Indicateurs de situation :					
Domaines D'intervention Stratégiques (SAS)	Effets		Produits		Partenariat
	recherchés	Indicateurs	recherchés		
SAS1					
SAS2					
SAS3					

Base > Sommet

Un format informatique correspondant au tableau ci-dessus sera fourni pour y reporter les indications concernant les SRF spécifiques. L'espace disponible dans le tableau pour chacune des rubriques pourra, bien entendu, être augmenté ou réduit en fonction des besoins. Par ailleurs, des colonnes supplémentaires pourront être ajoutées si besoin est.

2. Objectifs, sous-objectifs et domaines d'intervention stratégiques du SRF

Tout effort sur les résultats doit avoir pour point de départ l'établissement d'objectifs. A cet égard, le SRF offre un cadre de référence dans sept domaines essentiels pour le PNUD : a) la lutte contre la pauvreté, b) l'environnement porteur pour le DHD (gouvernance), c) la parité des sexes, d) l'environnement, e) les situations spéciales en matière de développement, f) appui du PNUD à l'ONU, et g) la gestion.

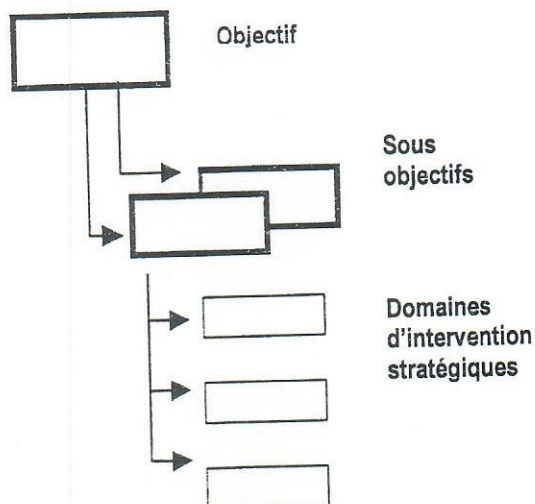
Ces sept domaines d'intervention orientés sur les résultats ont été choisis en combinant :

- Les quatre grands domaines thématiques des programmes du PNUD ;⁹
- La catégorie des pays en situation spéciale de développement ou en état de crise ; et Les fonctions du PNUD pour lesquelles il doit être rendu compte de façon distincte.

⁸ On entend par "unités opérationnelles", les bureaux extérieurs, les fonds et les entités du siège ayant un budget et des responsabilités distinctes.

⁹ Décisions du Conseil d'Administration 94/14, 95/23 et 98/01.

Les SRF s'articulent selon une structure logique hiérarchisée. Pour *chacun des sept SRF*, un objectif global, des sous-objectifs et des domaines d'intervention stratégiques ont été établis :



- Les objectifs, correspondent aux buts finaux de l'assistance mais pas exclusivement de celle du PNUD. Ils procèdent des conférences des Nations Unies et des accords inter organisations des Nations Unies ;
- Les sous-objectifs, sont spécifiques du PNUD, reflètent ses avantages comparatifs et mettent en évidence ses contributions en vue de la réalisation de l'objectif global.
- Les domaines d'intervention stratégiques (SAS) correspondent à des catégories plus spécifiques des travaux du PNUD et du terrain sur lequel le PNUD joue un rôle directeur, ou pourrait être un partenaire important.

La définition des objectifs, sous-objectifs et domaines d'intervention a pour but de fournir un cadre de référence aux unités opérationnelles pour les aider à définir les effets et les produits escomptés.

Les SRF ont été conçus en tenant compte du mandat, de l'expérience et des avantages

comparatifs du PNUD. Ils sont issus d'un processus fortement consultatif auquel ont participé les unités techniques du BDP, BPRM, BREA, OSG, les bureaux régionaux, les pays pilotes de la GR et le Bureau de l'évaluation.

Exemple de la gouvernance

Objectif: Promouvoir une gouvernance axée sur les gens pour le développement humain durable.

L'un des quatre **sous-objectifs** identifiés dans le SRF est : Promouvoir une décentralisation qui appuie la gouvernance participative locale, renforce les organisations locales et permet aux communautés de mieux exprimer leurs besoins.

Deux des 5 **SAS** identifiés au titre de ce sous-objectif sont :

- Appuyer l'élaboration de politiques de décentralisation rationnelles sur les bases d'une analyse institutionnelle multi-niveaux ;
- Renforcer la gestion et l'accessibilité des installations et services urbains.

3. Indicateurs de situation

Un ensemble cohérent d'indicateurs de situation ayant trait aux réalisations du développement au niveau national et à l'état actuel des progrès a été défini par le PNUD. Les indicateurs de situation doivent être suivis pour apprécier les changements au niveau du pays, auxquels le PNUD s'intéresse, mais non pas pour évaluer les résultats spécifiques du PNUD.

Le choix des indicateurs de situation a été guidé par trois grandes considérations :

- La nécessité de donner un aperçu général de la réalisation effective des changements auxquels le PNUD attache la plus d'importance ;
- La nécessité de suivre les changements ayant trait au mandat et aux avantages comparatifs du PNUD ;
- La disponibilité des données.

Les indicateurs de situation sont établis au niveau des sous-objectifs du SRF, sauf pour le SRF concernant la pauvreté où ils ont également été définis au niveau de l'objectif global. Ceci a été possible dans le cas de la pauvreté en raison de la disponibilité d'indicateurs élaborés par l'OCDE¹⁰ et adoptés par le système des Nations Unies. Les indicateurs de situation définis à ce niveau reflètent également les indicateurs clés du PNUD et du Rapport mondial sur le développement humain tels que l'indicateur du développement humain (IDH) et l'indicateur de la pauvreté humaine (IPH).

Exemple de la parité hommes-femmes

Pour le sous-objectif 1 du SRF sur la parité hommes-femmes, "Assurer une participation égale et la parité hommes-femmes en matière de gouvernance et de décisions économiques et politiques à tous les niveaux", sept indicateurs ont été définis, parmi eux :

- a) Pourcentage de participation des femmes à La main d'œuvre ;
- b) Pourcentage de fonctionnaires au niveau des administrateurs et des techniciens qui sont des femmes ;
- c) Pourcentage des électrices parmi les électeurs inscrits sur les listes électorales ; et
- d) Taux d'alphabétisation désagrégé par sexe.

Le PNUD ne saurait s'attribuer le mérite des changements de ces indicateurs, mais il est évident que ces informations sont importantes. Leur évolution indique les tendances en matière d'égalité des sexes et de participation des femmes aux décisions. Les grandes variations de ces indicateurs correspondent à des changements importants du développement national, qui sont susceptibles d'influer sur le choix des priorités du PNUD.

4. Effets et produits recherchés

¹⁰ OCDE/DAC, le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle, 1996

Les colonnes du SRF intitulées *Effets et Produits* servent à collecter des résultats dans un SAS donné qui sont dus à la stratégie générale et aux activités consolidées d'une unité opérationnelle, et non à un programme distinct ou à des activités hors programme spécifiques. S'il n'est pas impossible qu'un effet de développement soit le résultat d'un programme ou d'une activité distincte, en réalité il provient souvent d'un ensemble de programmes et d'activités hors programme.

Dans les SRF ayant trait à un SAS spécifique, seuls les résultats les plus significatifs sont à retenir pour permettre leur prise en compte au niveau global de l'organisation. Il y a de multiples effets et produits possibles qui pourraient avoir leur utilité pour la planification au niveau des bureaux extérieurs, mais il ne s'agit pas ici de dresser une liste exhaustive des effets et produits à soumettre au siège. Seuls les résultats essentiels sont à mentionner.

Dans l'articulation et le choix des effets, il convient de les exprimer en fonction du SAS correspondant.

On peut citer à titre d'exemple d'effets essentiels dans un SAS donné, l'adoption d'une politique ou d'un cadre législatif favorable aux pauvres. De tels effets sont obtenus par plusieurs partenaires du développement et sont nécessaires à l'obtention de résultats à plus longue échéance en matière de développement. Parmi les produits possibles fournis par le PNUD, on pourra retenir en tant que recommandations de politiques ou la tenue d'une réunion de donateurs aux fins de la mobilisation de ressources.

5. Indicateurs des effets et des produits

Les indicateurs des effets et des produits relevant des SAS doivent être définis et suivis par les unités opérationnelles pour les domaines dans lesquelles elles interviennent ou ont l'intention d'intervenir effectivement.

Le suivi d'un grand nombre d'indicateurs différents ne présente pas d'intérêt particulier en soi. Il vaut mieux avoir un ou deux indicateurs qui signalent

de manière crédible la réalisation ou l'absence de changement. Il n'est pas utile d'avoir des mesures trop nombreuses et trop détaillées. Il vaut mieux avoir des réponses approximatives à des questions importantes que des réponses précises à des questions sans intérêt. Et surtout, le choix des indicateurs doit être effectué en fonction des objectifs retenus et non pas l'inverse.

Un exemple d'indicateur qualitatif de l'adoption d'un cadre législatif favorable aux pauvres (effet) pourrait être l'affectation officielle de ressources de l'Etat à un nouveau programme de services sociaux. Le chiffre des annonces de contributions à un programme de lutte contre la pauvreté faites lors d'une conférence de donateurs (produit) constitue un indicateur quantitatif.

6. Partenariat

Si les autorités nationales assurent la direction et ont la propriété des programmes nationaux, le PNUD peut jouer par ses interventions, un rôle actif de support. L'obtention d'effets en matière de développement doit être fondée sur une vision partagée, des arrangements et des stratégies de partenariat recueillant l'adhésion de toutes les parties intéressées au changement. Le suivi de l'obtention des effets dus aux contributions de divers partenaires est une fonction clé qui incombe au partenaire principal.

Aux fins de l'examen de la stratégie de partenariat, les unités opérationnelles devront mettre en évidence trois aspects clés de la stratégie de partenariat :

- a) Identifier les partenaires clés avec lesquels elles s'efforcent conjointement d'obtenir des résultats ;
- b) Définir leur propre rôle au sein du partenariat et de la structure de coordination ;
- c) Indiquer les arrangements de coordination critiques pour l'obtention des effets.

La définition d'une stratégie de partenariat et d'arrangements de coordination crédibles est, à l'évidence, une action qualitative. On trouvera d'autres conseils concernant le partenariat plus loin ci-dessous, dans une section du point III « Ce qu'il faut inclure dans le SRF ».

Par rapport à un effet donné, par exemple l'adoption d'un nouveau cadre de politique, le rôle du PNUD en matière de coordination de la planification des travaux de réflexion, de coordination des donateurs et de mobilisation des ressources ou de suivi des effets pourra figurer parmi les points clés de partenariat à mettre en évidence.

C. RESPONSABILITÉ

Les effets et produits fournis par les unités opérationnelles doivent refléter les résultats clés par rapport auxquels les responsables souhaitent être évalués. Toutefois, étant donné que les effets sont la résultante d'interventions de plusieurs acteurs, il ne serait pas raisonnable de tenir chaque acteur personnellement responsable de l'obtention des effets. Ceci doit constituer une responsabilité partagée des partenaires concernés.

Si les gestionnaires peuvent être tenus responsables de s'assurer du suivi de l'obtention des effets, ils ne peuvent être tenus responsables personnellement que des produits. Dans les situations où la responsabilité est partagée, il est essentiel de définir clairement les responsabilités et les contributions particulières attendues de chaque partenaire. Le fait de ne pas être responsable de l'obtention des effets n'empêche pas les gestionnaires d'une unité opérationnelle de fournir des informations sur la réalisation des effets. En raison de l'orientation du sommet vers la base, la haute direction devra indiquer clairement le rôle de *facilitation qui lui revient* en vue de l'obtention des résultats recherchés et les performances escomptées des unités opérationnelles.

Le rapport annuel axé sur les résultats (ROAR) est, comme son nom l'indique un compte rendu annuel conçu dans l'optique de la GR, mais il n'est pas prévu qu'il servira à assurer le moyen de suivre la responsabilité spécifique de l'unité opérationnelle, c'est le contrat qui reste l'instrument duquel le gestionnaire s'engage à s'acquitter des responsabilités qui y sont mentionnées. Ces deux documents sont axés sur les résultats, mais le contrat constitue un engagement d'un responsable et concerne la contribution de ce responsable à la réalisation d'objectifs identifiés. Un nouveau contrat, qui entrera en vigueur dans le courant de l'année 1999, est en cours d'élaboration. Il régira les questions de responsabilité individuelle et tiendra compte de la responsabilité bidirectionnelle des parties contractantes et suivra le format du SRF.

Le système de rétro-information et d'ajustement continu de la GR offre une protection contre les risques. Il souligne le fait que l'approche du GR est un processus graduel qui prévoit un apprentissage fondé sur les leçons tirées de l'expérience.

III. CE QU'IL FAUT INCLURE DANS LE SRF

La présente section fournit des conseils pour compléter le SRF, avec des exemples choisis pour répondre à certains problèmes. En outre, quatre exemples, un pour chaque SRF thématique, sont présentés à l'annexe I.

Deux principes fondamentaux régissent la conception des cadres de résultats du PNUD. Le premier consiste à limiter les exigences de l'organisation à un minimum et à éviter d'imposer des charges supplémentaires excessives aux bureaux extérieurs pour la collecte d'information. Il y aura, certes, un surcroît de travail lors de l'introduction du nouveau système, mais qui devrait s'atténuer progressivement. Les exigences de l'organisation se limitent à assurer la cohérence et la comparabilité des données fournies par les unités opérationnelles, principalement les bureaux extérieurs. Le second principe, vu l'importance du système en tant qu'instrument de gestion pour les unités opérationnelles, est

celui de la flexibilité : celle-ci doit être suffisante pour que les unités opérationnelles puissent apporter leurs propres ajouts au système afin de faire plein usage de la GR.

PAR OÙ COMMENCER ?

Le SRF étant un instrument de planification, il doit couvrir les principaux résultats recherchés de toutes les opérations en cours et des nouvelles activités envisagées. Le SRF porte officiellement sur la période 2000-2003, 1999 étant traitée comme une année de démarrage. Dans la plupart des cas, il couvrira la période du CCP actuel et une ou plusieurs années supplémentaires au-delà de la période du CCP. Le SRF devra refléter toutes les activités financées sur les ressources de base et les autres ressources du PNUD.

Étant donné que le SRF est adopté à un moment où la plupart des CCP sont opérationnels, l'entrée des données dans le SRF peut être perçue comme un exercice à rebours. Elle peut également être considérée comme une occasion de préciser et, si nécessaire, de reformuler les objectifs fixés et les résultats escomptés de l'assistance fournie par les unités opérationnelles. Cette opportunité, à en juger d'après les pays pilotes, est particulièrement importante.

On pourra procéder selon les étapes indiquées ci-dessous. Il convient de rappeler ici l'importance essentielle du dialogue avec les autorités nationales et les unités de contrepartie dans toutes ces étapes.

1. On examinera le CCP en cours et les descriptifs de projets et documents d'appui aux programmes pour identifier les effets et produits clés. Il ne s'agit ici que de relever les effets et produits les plus importants et non pas de dresser une liste exhaustive de tous les effets et produits concevables. Si les unités opérationnelles estiment qu'un relevé détaillé des effets et produits peut leur être utile aux fins de leur gestion, elles sont libres d'en établir un, mais seuls les effets et produits essentiels doivent être communiqués au siège.

Il y a ici un point à clarifier. Il est important de réfléchir aux effets et aux produits

appuyés par des activités qui ne figurent pas officiellement dans les descriptifs de projets ou les PSD, telles que la présence du PNUD, le plaidoyer du représentant résident concernant certaines politiques, le rôle du Rapport national sur le développement humain, etc.

2. Question des années supplémentaires sur cette question, le dialogue avec les autorités nationales est d'une absolue nécessité. Ce dialogue devrait permettre d'identifier au moins les effets recherchés des interventions. La définition des produits est certainement plus problématique, il n'est pas prévu de les inclure dans le SRF, sauf dans les cas où il y a des programmes en cours qui s'étendent au-delà de la période du CCP. L'unité opérationnelle doit indiquer les résultats pour l'ensemble de la période, même s'il ne s'agit que d'estimations pour les années supplémentaires. Une fois que le nouveau CCP aura été accepté, ces résultats seront révisés et actualisés. Les bureaux extérieurs qui estimeraient difficile d'engager un dialogue avec les autorités nationales en raison de la situation locale et de facteurs tenant au calendrier du CCP en cours (au tout début de la période couverte) pourront se dispenser de fournir initialement ces résultats.

Du point de vue pratique, et d'après l'expérience des pays pilotes, il est sans doute souhaitable d'organiser une discussion du système et des concepts de base à deux niveaux : d'abord au niveau du bureau du PNUD, de façon à ce que le personnel de gestion et d'exécution des programmes connaissent bien les concepts et leur application, puis dans un second temps avec les homologues nationaux et le personnel local des projets/programmes. Il convient de rappeler que ces discussions doivent être abordées comme un processus d'apprentissage et qu'il est important d'assimiler la logique du processus plutôt que chacun de ses détails. Les informations sur les effets (plus les indicateurs) et les produits, par

exemple, deviendront plus claires au fur et à mesure du dialogue et de la discussion. Le processus dans son ensemble devra nécessairement être itératif. Il appartiendra aux responsables de déterminer eux-mêmes le processus qu'ils estimeront le plus efficace. En appliquant un processus tel que celui qui a été décrit ci-dessus, beaucoup de pays pilotes ont trouvé qu'il leur offrait une occasion opportune et utile de revoir les stratégies de programmes. Dans certains de ces pays, des instruments supplémentaires ont été élaborés, tels que des formulaires pour collecter les résultats des programmes ou des matrices de définition des domaines nationaux d'intervention. Dans d'autres pays, ce processus a mené à la formulation d'instruments de suivi de la planification du SRF, tels que la liaison ressources/produits.

3. Sept catégories de SRF ont été définies au niveau de l'ensemble de l'organisation, mais au niveau des unités opérationnelles, les responsables ne rempliront que les catégories, objectifs et sous-objectifs pertinents pour leur unité.
4. Il convient lors de l'établissement du SRF de ne pas perdre de vue les relations avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) et le rôle de coordinateur résident des Nations Unies et du représentant résident. L'établissement du SRF devrait aider à mettre en évidence la contribution du PNUD aux effets spécifiques de développement qui, de par leur nature, résultent des interventions de multiples partenaires, le premier de ceux-ci étant le système des Nations Unies.

A. LES INDICATEURS DE SITUATION

CADRE DE RÉSULTATS STRATÉGIQUES

Objectifs					
Sous objectif 1 :					
Indicateur de situation					
Domaines stratégiques d'intervention (SAS)	Effets		Produits		Partenariat
	Effets recherchés	Indicateurs	Produits Recherchés	Indicateurs	
SAS1					
SAS2					
SAS3					

On distingue deux catégories d'indicateurs de situation : a) les indicateurs de situation qui doivent être fournis par toutes les unités opérationnelles (leur liste étant maintenue à un minimum) ; et b) les indicateurs de situation que les unités peuvent fournir si elles doivent justifier le SAS qu'elles couvrent et les interventions spéciales hors du SAS.

On s'est efforcé de lier les indicateurs spécifiques à ceux du CCA, ce qui devrait faciliter leur recueil. Les indicateurs ont également été choisis de manière à être disponibles ou qui devraient l'être, tels que les Rapports nationaux sur le développement humain, les documents et plans de statistiques nationales, etc. Dans certains cas, toutefois, les gestionnaires des unités opérationnelles devront effectuer des travaux supplémentaires. Certains des indicateurs de situation seront choisis par le représentant résident, selon le jugement de celui-ci ou sur la base d'avis d'un groupe d'experts qu'il ou elle aura désigné.

B. ORIENTATION DE LA BASE VERS LE SOMMET : DÉFINITION DES EFFETS ET PRODUITS RECHERCHÉS

Nous avons supposé ici que le processus de l'établissement de la composante du SRF orientée vers le sommet avait pour point de départ la définition des effets et produits recherchés. Mais ce processus est, par nécessité, dynamique et ne se déroule donc pas obligatoirement selon une séquence pré-établie. C'est ainsi, par exemple, que l'examen du partenariat ne constitue pas une dernière étape d'intérêt et peut affecter substantiellement la définition des effets.

Sous objectif 1 :					
Indicateur de situation					
Domaines stratégiques d'intervention (SAS)	Effets		Produits		Partenariat
	Effets recherchés	Indicateurs	Produits Recherchés	Indicateurs	
SAS1					
SAS2					
SAS3					

Comme il a été dit plus haut, on n'inclura dans le SRF que les résultats clés (effets et produits) recherchés par les unités opérationnelles. Il faut se garder de perdre de vue que le SRF est un instrument de gestion stratégique. Si la formulation des résultats doit faire l'objet de réflexions et d'analyses de fond exhaustives, le SRF proprement dit ne doit pas servir à mettre en évidence la somme de travail qui a été fournie dans ce processus de formulation.

Il est important de commencer par examiner l'objectif, les sous-objectifs et les domaines d'intervention de l'unité opérationnelle. Une fois que l'on a compris l'articulation logique et les relations établies, il est plus facile d'identifier les effets recherchés. Étant donné que le terme « effet » est nouveau au PNUD, il faudra un certain temps pour que son usage se stabilise. Mais en tout état de cause, il est essentiel de définir clairement l'effet recherché et, autant que possible, de déterminer s'il peut être mesuré et suivi. Le dialogue portant sur les indicateurs devrait également aider à clarifier les effets recherchés. Il ne s'agit pas d'un exercice de classification et de regroupement de plusieurs produits. Par ailleurs, on ne saurait s'attendre non plus à ce que la simple addition des produits ait pour conséquence l'obtention de l'effet recherché. La notion des effets a été établie dans un contexte volontairement large, de manière à rendre la notion de développement plus accessible et plus facile à présenter dans les rapports. La note d'introduction de chacune des quatre catégories thématiques doit être comprise comme constituant une note de référence importante aux fins d'établissement du SRF.

Toutes les opérations ne s'inscrivent pas nécessairement dans le cadre d'un SAS défini au niveau de l'ensemble de l'organisation. Il peut y avoir d'excellentes raisons, au niveau local,

d'entreprendre certaines activités en dehors d'un SAS et celles-ci doivent être intégrées dans le SRF sous un objectif ou un sous-objectif auxquelles elles sont plus ou moins directement liées, ou à défaut, en établissant une catégorie artificielle (signalée comme telle par un astérisque).

Les responsables des unités opérationnelles trouveront parfois, la chose est inévitable, que certains projets ou programmes ont des composantes qui peuvent relever différentes catégories. Il a été décidé au niveau de l'ensemble de l'organisation qu'un projet ou programme ne peut être inclus que sous un seul sous-objectif et dans un seul SAS, ceci, pour éviter une double comptabilisation. On notera, en tout état de cause, que tous les effets et produits pertinents seront indiqués dans le SRF. La question s'est posée au cours de l'application pilote, notamment dans le cas des programmes de lutte contre la pauvreté, dont certaines composantes visent l'amélioration de la conduite féminine. Il y aura donc, de ce fait, une certaine sous-estimation de l'assistance du PNUD dans la catégorie de la parité hommes-femmes. Mais on pourra corriger cette distorsion par des notes additionnelles dans les rapports de l'ensemble de l'organisation et dans les rapports de performance des unités. Il n'y a pas ici de formules toutes faites à appliquer et il appartiendra aux responsables de décider judicieusement de la manière la plus appropriée de résoudre la question. En dernière analyse, le choix devrait se porter sur le domaine dans lequel on pourra, de manière réaliste, espérer les plus grands résultats.

des capacités de planification des autorités locales. Le bureau est actif dans ce secteur depuis plus de dix ans. Il y a également des composantes concernant la décentralisation dans d'autres programmes en cours. En outre, la question générale du développement participatif est un élément critique de nombreuses activités de plaidoyer et d'établissement de réseaux professionnels hors programmes du bureau extérieur. Toutes ces activités peuvent logiquement être inscrites au titre du sous-objectif 2 de la gouvernance et du SAS «Promouvoir la participation (y inclus des femmes, des groupes vulnérables et des populations marginalisées) à la planification du développement et autres processus décisionnels ».

Dans le cas des unités opérationnelles qui ont appliqué de manière cohérente la logique de l'approche-programme, (par les PSD ou dans les projets distincts), la définition des effets et des produits devrait normalement être facilitée, de même que la transformation des objectifs visés en effets.

L'expérience des pays pilotes a permis de constater que, dans de nombreux cas, les effets devaient être énoncés dans le futur avec plus de précision. Ceci provient de ce que les objectifs immédiats et les objectifs développement des projets et des programmes en cours ne sont pas toujours clairement définis, de sorte que le personnel n'est pas toujours en mesure de déduire facilement quels sont les effets recherchés. Il y a également le fait que, dans la plupart des cas, les objectifs immédiats sont directement liés aux activités appuyées par le PNUD et aux produits correspondants. Il n'en est pas automatiquement ainsi pour les effets qui exigent (ou qui devraient exiger) la coopération d'autres partenaires pour atteindre un effet recherché.

Généralement, les effets recherchés ne se concrétisent qu'à longue échéance. La colonne de gauche restera donc relativement stable. En revanche, la colonne des produits changera, elle, rapidement, ce qui viendra informer les responsables au niveau de l'unité et de l'ensemble

Dans son CCP pour 1998-2002, un bureau extérieur a un grand programme de renforcement

de l'organisation des progrès réalisés grâce à la contribution du PNUD en vue de l'obtention de l'effet considéré.

On notera également qu'il peut y avoir un ou plusieurs produits qui correspondent à un effet. Le cadre temporel des produits est nécessairement limité par les engagements. On n'indiquera donc que les produits dont l'obtention peut être envisagée pendant la période du CCP (ou pendant la durée prévue dans le descriptif de projet ou le PSD). Et il n'est pas inutile de répéter que la somme des produits indiqués n'aboutira pas nécessairement à l'obtention de l'effet recherché.

(Suite de l'exemple donné plus haut dans la présente section) :

Dans une optique axée sur les résultats, on peut énoncer l'effet devant résulter de l'ensemble des activités menées par le PNUD comme suit : « *Planification nationale du développement décentralisée et système budgétaire sensible aux besoins des pauvres* ». C'est là le changement qui résulte des efforts déployés par le PNUD pour renforcer les capacités de planification des autorités locales. Le PNUD étant actif dans ce secteur depuis longtemps, il est vraisemblable que ce résultat restera valable jusqu'en 2003 bien que la période du CCP n'aille que jusqu'en 2002.

Exemple de résultat clé des produits qui doivent être fournis par le PNUD et qui sont appuyés par le programme principal mais aussi par les autres activités : « *Forum national réuni pour formuler des arrangements de politiques et institutionnels pour une planification décentralisée du développement* ». Ce produit, qui apporterait une contribution majeure à l'obtention de l'effet global, a été choisi parmi les engagements effectivement pris pour la période du CCP.

C. CHOIX DES INDICATEURS

CADRE DE RÉSULTATS STRATÉGIQUES

OBJECTIF :			
Sous-objectif 1 :			
Indicateurs de situation			
Domaines D'intervention Stratégiques (SAS)	Effets	Produits	Partenariat
	SAS1		
SAS2			
SAS3			

On peut, pour un résultat de développement quelconque, concevoir un nombre pratiquement infini d'indicateurs possibles qui présenteraient une certaine pertinence. La définition et le suivi des indicateurs peuvent devenir une entreprise scientifique d'une grande complexité et exiger une somme de travail considérable.

Lors du choix des indicateurs, on s'attachera à :

- Trouver des mesures dont la signification est claire ;
- Utiliser des indicateurs d'approximation lorsque la situation le justifie ;
- En discuter avec les bénéficiaires et le personnel de contrepartie ;
- Rechercher des données facilement disponibles qui n'exigent pas d'efforts de collecte excessifs ;
- Songer aux sources de données et aux responsabilités du suivi
- Choisir des indicateurs quantitatifs aussi bien que des indicateurs qualitatifs, étant donné que les uns et les autres peuvent être aussi appropriés, selon ce que l'on mesure.

Et l'on évitera par ailleurs de :

- Perdre de vue les objectifs ;
- Supposer sans vérifier que les données seront disponibles ;
- Viser à la quantification à outrance ;
- Se servir d'indicateurs qui exigent les interventions d'experts pour les analyser ;
- Retenir plus d'indicateurs qu'il n'en faut.

Il a été décidé, au niveau de l'ensemble de l'organisation, que l'on n'imposerait pas d'indicateurs d'effets et de produits spécifiques. Cette décision s'inscrit dans le contexte de la

démarche orienté de la base vers le sommet et reflète la nature décentralisée du PNUD. Pour qu'ils soient significatifs, les indicateurs devront être établis par un processus de dialogue entre le PNUD, les autorités nationales, les parties prenantes et, selon le programme, plusieurs autres intervenants.

Toutefois, il a également été décidé qu'une liste suggérant des indicateurs d'effets et de produits utilisables dans les quatre catégories thématiques du PNUD pourrait avoir son utilité pour les collègues, notamment au niveau des pays. L'utilité de la colonne des indicateurs de produits a fait l'objet de débats. Si l'on donne au terme « produits » une interprétation restrictive, à savoir les études appuyées par le PNUD, la question des indicateurs perd de son importance (un produit étant ou n'étant pas obtenu, ce qui présente de l'intérêt aux fins de la gestion au niveau du pays). Dans les autres cas, en revanche, si l'on veut savoir comment le produit a été accueilli ou s'il faut comprendre l'importance du produit, et/ou le valider, il pourra être utile de se servir de certains indicateurs.

Le choix des indicateurs concernant les composantes « discrètes » du travail du PNUD, tel que le plaidoyer en faveur de politiques, sera sans doute plus difficile. Mais il convient de noter que les activités discrètes doivent aboutir à des résultats tangibles. Il faudra faire preuve ici de sens critique, étant donné que la promulgation d'un décret ou la diffusion d'une déclaration officielle peuvent ne pas refléter une véritable réorientation des politiques. Ce n'est pas l'adoption officielle de nouvelles politiques, mais les mesures concrètes prises en vue de leur *application effective* qui indiquent véritablement les changements. C'est ainsi, par exemple, que l'adoption par le Parlement des amendements législatifs requis pour la mise en application de nouvelles politiques, tel que l'instauration d'un nouveau service, programme ou institution au sein du gouvernement, peut être un signal de changement. L'allocation effective de ressources budgétaires ou la mise en application de nouveaux services peuvent être d'autres indicateurs de changement véritable. Dans ces cas, le changement peut tout simplement être observé par les

représentants résidents, d'après les renseignements publics fournis dans les médias. La prise en compte des résultats des interventions discrètes du PNUD est d'une importance primordiale pour mettre en évidence le rôle de l'organisation et l'impact de ses interventions et pour les faire connaître.

Les activités de renforcement des capacités ont toujours été difficiles à mesurer et il faut donc s'interroger sur le choix des indicateurs. Une fois encore, il n'existe pas de formules toutes faites, mais les leçons de l'expérience peuvent être utiles. En ce qui concerne les projets et programmes de renforcement des capacités, la question fondamentale à poser aux fins de la définition des indicateurs de résultats est celle de savoir de quelles capacités l'on parle : des capacités pour quoi faire ? Il faudra, pour déterminer le changement, analyser soigneusement la fonction que l'institution considérée remplit (ou vise à remplir). Quels services essentiels l'institution fournit-elle et qui sont ses clients ? La notion de services aux clients peut être utile pour définir les résultats découlant des initiatives de renforcement des capacités. Même s'il n'est pas envisageable d'entreprendre des sondages extensifs des clients, il peut y avoir des données disponibles sur divers aspects du service aux clients : diffusion des services (nombre de prestataires) ; temps nécessaire pour traiter les plaintes ; nombre de cas en attente. Même pour les questions institutionnelles complexes telles que celles ayant trait à la planification, il est peut être possible d'identifier une mesure concrète, telle que la rapidité de soumission des rapports sectoriels ou les opinions d'experts extérieurs sur la qualité des documents.

Une fois l'indicateur choisi, il faut en relever la valeur actuelle (ligne de base/ligne de référence) de manière à pouvoir apprécier son évolution.

(Suite de l'exemple donné dans la section précédente) :

S'agissant de l'effet « Planification nationale du développement décentralisée et systèmes budgétaires sensibles aux besoins des pauvres », on pourra retenir l'indicateur quantitatif suivant : *Part (%) du budget de développement de l'État alloué aux programmes sociaux lancés par des groupes communautaires*. Cet indicateur permettrait de déterminer si le résultat voulu, à savoir la sensibilité accrue aux besoins des pauvres, a bien été réalisé. Un indicateur qui serait, par exemple, le nombre de fonctionnaires formés ou de propositions soumises aux autorités locales mesurerait les capacités ou les actions concrètes, mais pas les résultats.

S'agissant du produit « Forum national réuni pour formuler des arrangements de politiques et institutionnels pour une planification décentralisée du développement », on pourra choisir comme indicateur qualitatif les recommandations de politiques dont il aura été convenu.

D. EXAMEN DU PARTENARIAT

CADRE DE RÉSULTATS STRATÉGIQUES

<u>OBJECTIF :</u>			
Sous-objectif 1 :			
<u>Indicateurs de situation</u>			
Domaines D'intervention Stratégiques (SAS)	Effets	Produits	Partenariat
	SAS1		
SAS2			
SAS3			

L'examen du partenariat n'est pas une opération supplémentaire ou mécanique, mais un élément critique de la planification stratégique axée sur les résultats. C'est dans le domaine du partenariat que le PNUD a sans doute les plus grands avantages comparatifs. L'examen du partenariat peut également faire ressortir les modalités selon lesquelles les produits contribuent à l'obtention des effets. On indiquera donc dans cette colonne la nature et

la valeur du partenariat par rapport à l'obtention souhaitée des effets spécifiques.

Il est suggéré aux unités opérationnelles qu'elles examinent trois aspects du partenariat :

- a) Identification des partenaires clés avec lesquels elles s'efforcent d'obtenir conjointement des résultats.

Les partenaires clés ne se confondent pas avec les donateurs et ils peuvent très bien inclure des organisations de la société civile et des institutions gouvernementales. Pour les résultats recherchés qui comportent un partage de coûts, la source de financement devra être indiquée dans la colonne « Partenariat ».

- b) Définition de leur propre rôle dans le partenariat et de la structure de coordination.

À cette fin, la typologie suivante des rôles peut être utile :

Coordinateur - Responsabilité de la direction et/ou de la coordination, en raison du mandat particulièrement approprié confié à l'entité par des autorités nationales, des ressources financières supérieures ou de la spécialisation technique particulière qu'elle possède ou de son aptitude à fournir un lieu de débats impartiaux et d'autres avantages pour l'élaboration de consensus et l'exécution d'actions conjointes avec les autres parties. L'entité responsable/coordinatrice assume normalement les fonctions de mobilisation des ressources et du suivi des effets.

Acteur clé - Fournit un appui considérable sur Certains aspects techniques d'une initiative ; Appui général mais substantiel et visible sans perdre la direction dans un domaine particulier.

Acteur – Fournit un appui politique, moral ou promotionnel sans engager de ressources ou d'apports techniques significatifs.

Si les activités de mobilisation des ressources et de suivi des effets ne font pas partie de la responsabilité d'un partenaire, il ne peut être considéré que comme un acteur important ou un acteur simple.

- c) Prise en considération des arrangements de coordination cruciaux pour obtenir les effets.

Parmi les instruments ou mécanismes de coordination entre partenaires figurent les tables rondes, les réunions consultatives, les efforts sectoriels/thématiques de mobilisation de ressources, les comités conjoints de direction de programmes ou autres organes multiorganisations à pouvoir décisionnel ou à vocation consultative.

IV. PROBLÈMES MÉTHODOLOGIQUES : DISTORSION, ATTRIBUTION ET AGRÉGATION¹¹

« Distorsion »

« L'Administrateur est parfaitement conscient qu'il est nécessaire d'éviter tout risque de distorsion. L'adage selon lequel on devient ce qu'on mesure s'applique particulièrement bien au PNUD. Ce risque de distorsion est tridimensionnel. En premier lieu, de par son rôle de partenaire de confiance des gouvernements et ses initiatives dans le domaine du renforcement des capacités, le PNUD attache une importance toute particulière à la discrétion ; son but est en effet avant tout, en tant que programme des Nations Unies, de soutenir ses partenaires nationaux.

¹¹ Source : Le cadre de financement pluriannuel, Rapport de l'Administrateur, DP/1999/CPR.4.

En deuxième lieu, il convient de noter que même si le soutien que le PNUD apporte dans les domaines – assez difficiles à cerner – du renforcement des capacités, de la définition des orientations et des activités de mobilisation constitue peut-être l'avantage comparatif le plus important dont il dispose, ces domaines sont souvent ceux où il s'avère le plus ardu d'évaluer les résultats obtenus. L'expérience qu'ont un certain nombre d'organismes de coopération œuvrant en faveur du développement de l'adoption d'une approche axée sur les résultats a montré que si l'on n'y prenait pas garde, les opérations menées dans les pays risquaient de prendre surtout la forme d'initiatives quantifiables.

Le récent rapport de la Banque mondiale sur les politiques de développement intitulé « Assessing Aid : What Works, What Doesn't, and Why ? » démontre que l'aide apportée dans le domaine des orientations politiques et des capacités institutionnelles peut s'avérer beaucoup plus efficace que le soutien à des secteurs bien particuliers et à des objectifs clairement définis. Il est par conséquent essentiel que le PNUD continue de faire porter ses efforts sur le renforcement des capacités et les activités de mobilisation même s'il est beaucoup plus difficile d'évaluer les résultats obtenus dans ces domaines que dans d'autres secteurs mieux définis.

Il convient en troisième lieu de se méfier de la tendance qu'ont les organismes de développement à se copier les uns les autres. Mesurer les résultats obtenus amène à procéder à des comparaisons d'ordre général sur la façon dont différents organismes s'acquittent d'une tâche similaire plutôt qu'à donner une idée des rôles distincts et complémentaires qu'ils sont susceptibles de jouer. L'utilité de l'appui apporté par les organismes des Nations Unies se verrait compromise par leur incapacité à maintenir les caractéristiques spécifiques qui différencient leurs interventions d'autres types d'initiatives.

L'Administrateur fera en sorte que le nouveau cadre soit suffisamment souple et d'une portée suffisamment large pour empêcher tout risque de distorsion au niveau des unités opérationnelles concernées.

Attribution

L'approche itérative permet d'aborder la question de l'attribution en toute transparence. Le principal problème est celui de la crédibilité. Le cadre de résultats stratégiques constitue un outil de gestion et une référence pour les différentes unités opérationnelles. Il s'avère impossible à ce niveau de conceptualisation d'attribuer des résultats à telle ou telle unité.

S'agissant des résultats et des produits identifiés par les unités, il convient de noter que ces derniers dont à rapprocher des contributions que le PNUD peut se targuer d'avoir fait. Ils ont de fait été définis dans le cadre de la contribution générale que le PNUD s'efforce d'apporter. Il est donc par définition possible de les attribuer. Cela ne revient aucunement à nier le rôle joué par de nombreux autres facteurs dans l'obtention de résultats particuliers. Il importe notamment d'identifier tous les partenaires œuvrant dans un domaine spécifique. Bien qu'il convienne de traiter ces questions au moment où l'on détermine à quelle entité les résultats obtenus sont imputables, il ne semble toutefois pas s'agir là d'un obstacle empêchant de faire rapport sur les résultats obtenus. L'essentiel en matière d'attribution de résultats est d'assurer la crédibilité.

Agrégation

La question de l'agrégation continue de constituer un problème d'importance. Le PNUD ne fournira aucune information ni au titre du rapport sur le cadre de financement pluriannuel ni à celui du rapport annuel axé sur les résultats au niveau des pays. Les résultats seront évalués de manière globale. Il serait envisageable, pour chaque série d'objectifs et de sous-objectifs, d'évaluer les résultats obtenus pour les différentes catégories de pays. L'Administrateur n'est cependant pas, à l'heure actuelle, en mesure d'établir les catégories qu'il utilisera pour procéder à une évaluation d'ensemble des résultats identifiés par les bureaux de pays.

Il apparaît toutefois que l'établissement de rapports d'ensemble devrait se traduire par des rapports qualitatifs. L'adoption d'une telle approche permettra également d'éviter tout risque de distorsion. Le PNUD s'efforcera toutefois d'établir des rapports quantitatifs chaque fois qu'il en aura la possibilité. Dans un premier temps, les rapports porteront davantage sur les produits que sur les résultats mais il devrait s'avérer possible ultérieurement de mieux évaluer les résultats, comme devrait le prouver le rapport sur le cadre de financement pluriannuel.

Les rapports portant sur les résultats obtenus devront de toute façon se fonder sur une analyse et une évaluation qualitative appropriées. À cet égard, tant les rapports sur le cadre de financement pluriannuel devront toujours être examinés en même temps que les études et évaluations des programmes à plus long terme ».

ANNEXE I. QUATRE EXEMPLES DE RÉSULTATS						
SRF et Sous-objectif	Domaine d'intervention stratégique (SAS)	EFFETS		PRODUITS		PARTENARIAT
		Effets recherchés	Indicateurs	Produits recherchés	Indicateurs	
<p>Gouvernance</p> <p>Promouvoir une décentralisation qui appuie la gouvernance locale participative, renforce les organisations locales et habilite les communautés ;</p>	<p>Promouvoir la participation (y inclus des femmes, des groupes vulnérables et des populations marginalisées) à la planification du développement et autres processus décisionnels ;</p>	<p>Planification nationale du développement décentralisé et système budgétaire sensible aux besoins des pauvres ;</p>	<p>Part (%) du budget de développement de l'État alloué aux programmes sociaux lancés par des groupes communautaires (cible pour 2002 = 25%) ;</p>	<p>Forum national réuni pour formuler des arrangements de politiques et institutionnels pour une planification décentralisée du développement (1999) ;</p>	<p>Recommandations de politiques adoptées (mai 1999)</p>	<p>Le PNUD est un acteur clé de la décentralisation nationale. La mise à l'essai de directives de planification est basée sur l'expérience internationale fournie par le PNUD. La DANIDA est le chef de file de la mobilisation des ressources et de la coordination des donateurs ; elle appuie les autorités dans ces domaines. Autres grands donateurs dans ce secteur : Allemagne, Japon, Suisse.</p>
<p>Parité hommes-femmes</p> <p>Souci d'égalité de la participation et de la parité hommes-femmes dans la gouvernance et les décisions en économie et en politique à tous les niveaux ;</p>	<p>Appui de cadres Politiques et législatifs pour l'égalité des hommes et des femmes ;</p>	<p>Participation accrue des femmes au gouvernement (pouvoir législatif et pouvoir exécutif) ;</p>	<p>Proportion de sièges au parlement et de postes de responsabilité au sein du gouvernement occupés par des femmes (cible : moyenne combinée pour 2003 = 40%)</p>	<p>Consensus et recommandations de réformes juridiques en faveur de l'égalité présentées au Parlement (2000) ;</p>	<p>Nombre de membres des ONG ayant accordé leur appui aux recommandations officielles (cible = 1,2 million) ;</p>	<p>Un comité consultatif national sur la parité homme-femmes, dirigé par le ministère de l'intérieur et réunissant es représentants des principaux ministères, ONG et institutions d'enseignement a été chargé de coordonner toutes les initiatives politiques et législatives en matière d'égalité des sexes. Le PNUD assure le secrétariat du comité et a un rôle clé en ce qu'il veille à ce que toutes les interventions contribuent à l'obtention de l'effet recherché.</p>

ANNEXE I. QUATRE EXEMPLES DE RÉSULTATS						
SRF et Sous-objectif	Domaine d'intervention stratégique (SAS)	EFFETS		PRODUITS		PARTENARIAT
		Effets recherchés	Indicateurs	Produits recherchés	Indicateurs	
<p>Pauvreté Promouvoir un développement centré sur la pauvreté ;</p>	<p>Promouvoir l'adoption de politiques et de plans de lutte contre la pauvreté adéquatement financés ;</p>	<p>Réforme foncière approuvée par le Parlement, avec une dotation en ressources adéquates ;</p>	<p>Pourcentage de la propriété terrienne des 20% de la population les plus pauvres (cible pour 2003 = 10%)</p>	<p>Document de réflexion et Plan d'action sur l'atténuation de la pauvreté basée sur un large processus consultatif (2000) ;</p>	<p>Réactions positives aux publications de la part des médias, des décideurs et des ONG ;</p>	<p>Le PNUD coordonne les organismes qui appuient le développement de l'initiative de mobilisation sociale ; il a été chargé de la mobilisation des ressources et de la diffusion de l'expérience internationale dans les médias. Les grands donateurs du secteur comprennent la Banque mondiale et la KfW. La coordination nationale est assurée par le min. du Plan et du Développement avec d'autres intervenants clés, notamment le min. de la Justice sociale et l'Assemblée des ONG.</p>
<p>Environnement Promouvoir l'intégration d'une gestion rationnelle de l'environnement dans les politiques et les programmes nationaux de développement ;</p>	<p>Renforcement des capacités de gestion de l'environnement et des ressources naturelles des organismes chargés de la planification de l'environnement ;</p>	<p>Création d'une unité environnementale au ministère local, chargé d'appuyer les pratiques d'utilisation durable du bois de feu dans toutes les régions ;</p>	<p>Reboisement (cible annuelle = 6000 ha/an d'ici 2002) ; Postes créés et fonds alloués pour l'unité créée au sein du ministère local (2000)</p>	<p>Recommandations de renforcement des capacités de gestion de l'environnement émises par les autorités nationales ;</p>	<p>Rapport sur les options en matière d'environnement établi d'après les données fournies par les organisations de la société civile et les expériences des pays voisins (1999) ;</p>	<p>Groupe d'appui Environnemental Présidé par le PNUD, avec Représentation de 8 grands donateurs et ministères clés. Le principal financement pour le développement de la gestion rurale de l'environnement est fourni par le FEM. Le PNUD veillera à ce que les contributions des partenaires soit efficaces en vue de l'obtention de l'effet convenu.</p>

ANNEXE II. QU'EST-CE QUE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS (GR) ?¹²

La gestion axée sur les résultats (GR) a été adoptée par un grand nombre de gouvernements occidentaux et de donateurs bilatéraux. Elle a pour but de fournir un cadre cohérent de planification et de gestion stratégique, fondé sur l'apprentissage et la responsabilité dans un contexte décentralisé. C'est en premier lieu un système de gestion, et en second lieu un système de fourniture de rapports sur les performances. Son adoption a eu pour effet d'amener les institutions à passer d'un cycle de planification budgétaire annuel à un cycle de planification annuel des politiques, c'est à dire d'opérer dans leurs processus décisionnels une réorientation de l'intérieur vers l'extérieur. On trouvera exposés ci-dessous les grands principes des approches de la gestion axée sur les résultats.

Plans et objectifs au niveau de l'ensemble de l'organisation

Le point de départ est le contrat ou pacte stratégique, qui doit servir à la formulation d'objectifs stratégiques liés aux effets recherchés. Il faut ensuite assurer la transparence, au moyen d'engagements publics sur des résultats peu nombreux mais d'une importance vitale. Les programmes, activités, processus et ressources doivent alors être alignés sur ces objectifs stratégiques. Les résultats recherchés doivent être exprimés en termes de réalisations en matière de développement. À l'USAID, par exemple, le Cadre stratégique relie les résultats au niveau des projets et programmes aux cinq grands objectifs de l'organisation : croissance économique, démocratie et gouvernance, population et santé, environnement et assistance humanitaire. Un système analogue peut être défini pour la Banque mondiale.

Rapports sur la performance et le système d'incitations

L'accent, dans les rapports intérieurs et extérieurs, se déplace : alors qu'il portait sur les intrants (fonds

alloués aux universités), il est mis à présent sur les produits (pourcentage d'étudiants diplômés) et sur les effets (pourcentage de diplômés ayant obtenu des emplois qui les satisfont et pourcentage d'employeurs satisfaits de la qualité des diplômés embauchés). Les différences entre ces trois mesures expliquent les caractéristiques des approches de la gestion axée sur les résultats.

Dans le mode traditionnel axé sur les intrants, les gestionnaires sont encouragés à dépenser. Dans le mode de planification des produits, ils sont encouragés à accroître les produits. Dans les systèmes de planification et de budgétisation axés sur les effets, les gestionnaires sont encouragés à répondre aux besoins des parties prenantes et des clients. L'accent est donc mis sur les résultats concrets.

Délégation de pouvoir et décentralisation

Les réformes visant à l'adoption de la GR reposent sur le transfert des responsabilités, la décentralisation et la délégation des pouvoirs. Elles donnent la responsabilité et l'autorité de prendre les décisions à ceux qui sont le mieux placés pour le faire. Ces mesures s'inscrivent dans le droit fil du programme de réorganisation de la Banque.

Participation

Les organismes de développement qui ont adopté la GR (Canada, Royaume-Uni, États-Unis, Suède) l'ont fait, en partie, parce qu'elle se prête mieux à la pratique expérimentale du développement centrés sur les gens que les méthodes « pré-planifiées » de conception de projets appliquées dans les projets d'infrastructure. La GR encourage à la flexibilité dans la définition et la mise en œuvre des projets et reconnaît que cette mise en œuvre ne se réduit pas à une simple exécution, mais qu'elle comporte nécessairement des négociations avec les partenaires. L'emprunteur et l'organisme intermédiaire de mise en œuvre participent à la détermination des objectifs. Ils conviennent d'entrée des indicateurs de progrès ou de succès afin de suivre les progrès réalisés en vue de l'obtention des résultats. Les indicateurs sont des instruments destinés à aider les gestionnaires, à les prévenir lorsque les choses ne se déroulent pas comme prévu et à mettre en évidence les progrès effectués lorsque les choses se déroulent normalement. Les jalons remplacent les plans de travail détaillés axés sur les activités. Dans ce contexte, l'évaluation et le suivi deviennent des responsabilités cruciales des gestionnaires, alors que la définition conjointe des objectifs et la fourniture de rapports permettent d'assurer en continu la satisfaction des clients. De ce

¹² Source : Note du Département de l'évaluation rétrospective des opérations (OED) au Président de la Banque mondiale. D'autres documents pertinents concernant les pratiques de la GR adoptées par des entités du secteur public et des organismes de développement seront fournis par le centre d'appui des SRF.

fait, la GR relève de la même logique que les produits financiers adaptables récemment adoptés par le Conseil d'administration de la Banque.

Responsabilité

La délégation des pouvoirs et la décentralisation visent à un meilleur couplage de l'autorité et de la responsabilité. Lorsque les gestionnaires ont l'autorité requise pour s'acquitter des tâches qui leur sont confiées, ils peuvent être tenus responsables de la réalisation de ces tâches. Ceci exige toutefois un double flux d'information. La haute direction doit énoncer clairement les résultats escomptés et le rôle de l'organisation dans leur obtention et fournir des informations sur les ressources disponibles et les mécanismes par lesquels le personnel peut participer aux prises de décision. La délégation de pouvoirs s'accompagne de mécanismes de responsabilité renforcés sous la forme de rapports de performances, d'une importance accrue du suivi et de l'évaluation des résultats, et d'accords individuels relatifs aux performances mettant l'accent sur les résultats.

Dans la GR, la responsabilité devient positive, reposant sur les principes de la rétro-information et de l'apprentissage continu et systématique. La GR comporte un élément de protection contre le risque en ce qu'elle est source d'apprentissage en cas d'échec.

La GR définit de nouvelles formes de responsabilité conjointe qui prennent en compte les responsabilités de l'emprunteur et de l'organisme d'exécution intermédiaire. Les contrats et les accords axés sur les résultats définissent les responsabilités et assujettissent la rémunération à l'obtention de produits et d'effets. Ces nouveaux régimes de responsabilité partagée définissent clairement les attributions, les rôles, les performances escomptées (compte tenu des capacités), assurent la fourniture de rapports crédibles et la conduite d'examen rationnels, et autorisent des ajustements continus.

Information et apprentissage

La GR doit une grande part de son efficacité à la rétro-information et à l'évaluation. Son aptitude à motiver provient des comparaisons qu'elle permet d'effectuer grâce au recueil d'informations sur les performances des diverses unités de l'organisation. Chaque unité fournit des informations sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs

stratégiques de l'ensemble de l'organisation. Ceci permet d'établir des repères aux fins de comparaisons et de mettre en œuvre un processus d'apprentissage entre les diverses unités. Ces informations donnent également à la direction des données concrètes sur la base desquelles elle peut procéder à une allocation plus efficace des ressources.

Simplicité

La GR a été conçue pour doter le secteur public de l'équivalent du résultat net. Les rapports de résultats ont l'effet révélateur du profit. La méthode a été élaborée pour transformer les organisations entravées par les règlements en organisations souples et allégées qui laissent les gestionnaires faire leur travail de gestion. Tout l'art consiste à limiter le nombre de résultats et d'indicateurs au strict minimum nécessaire et à utiliser les évaluations en tant que mécanisme d'apprentissage. Il s'agit également de se détourner des rapports sur le processus et de se concentrer sur les rapports concernant le développement. Les systèmes de gestion de l'information efficaces donnent à la haute direction les moyens de surveiller les performances, sans imposer au personnel opérationnel l'obligation continue de fournir des rapports excessivement détaillés.

Les systèmes de rapports complexes ou multiples sont communs dans les organisations qui adoptent la GR. Souvent, les indicateurs viennent se greffer sur le vieux système de gestion des processus, ce qui est particulièrement néfaste. Le personnel opérationnel ne doit pas être submergé par des demandes d'information. Ici encore, ces principes s'inscrivent dans le droit fil de la rationalisation des processus opérationnels que vous préconisez.

L'adoption de la GR par la Banque ne sera pas facile. Les intérêts en place s'y opposeront, précisément parce que l'approche actuelle est axée sur les pays et sur les projets au lieu d'être axée sur les résultats. Ils s'y opposeront précisément aussi, en raison de sa transparence et de la responsabilité accrue attachée à l'obtention de résultats en matière de développement. La GR produit au sein des organisations un transfert d'autorité orienté vers le bas et un transfert de responsabilité orienté vers le haut.

La méthode n'est pas une panacée universelle. Elle est aussi difficile qu'importante. Elle soulève des questions, notamment pour les gouvernements pour lesquels les moyens peuvent être aussi importants que les fins. Mais elle pourra, appliquée conformément à ses principes, vous apporter l'efficacité d'action à laquelle vous tendez...

ANNEXE III. INDICATEURS¹³

Sélection des indicateurs

Les indicateurs à utiliser dans les activités de suivi et d'évaluation doivent être choisis au stade de la formulation du programme ou du projet au cours de la définition des objectifs. Afin de déterminer les indicateurs retenus, on s'attachera à répondre aux questions suivantes :

- Quels sont les objectifs du programme ou projet ?
- Quels sont les groupes cibles et quels sont leurs besoins et attentes ?
- Quels sont les changements attendus du fait de la mise en œuvre du programme ou projet ?
- Dans quelle mesure et avec quel degré d'efficacité le programme ou projet atteint-il actuellement ses objectifs ?
- Quels sont les critères à retenir pour juger du succès du programme ou projet ?

Responsabilité des services de gestion et participation des parties prenantes

Durant la phase de formulation d'un programme ou projet, les institutions qui seront directement responsables de son exécution et les autres parties prenantes doivent participer au choix d'une liste préliminaire d'indicateurs. Durant la mise en œuvre, les indicateurs doivent être remaniés en fonction des changements intervenus dans le contexte et la conception du programme ou projet en accord avec les diverses parties. Le processus participatif vise à promouvoir l'accord sur les résultats prévus et une responsabilité accrue des partenaires à l'égard de ceux-ci.

Indicateurs quantitatifs, qualitatifs et d'approximation

Les indicateurs **quantitatifs** sont des nombres ou des ratios objectifs ou vérifiables, tels que le nombre de gens qui bénéficient d'un type de traitement hospitalier donné, la taille moyenne de la famille au sein d'une communauté, le montant des dépenses de sécurité sociale ou le ratio des revenus ruraux/revenus urbains.

Les **indicateurs qualitatifs** sont des descriptions subjectives ou catégories, tels que l'adoption d'une loi, ou son rejet, l'établissement d'une institution, l'appréciation d'une politique ou d'un programme par les bénéficiaires qui les trouvent très bons, bons, mauvais ou très mauvais ou la simple description narrative d'un changement observé.

Les indicateurs quantitatifs permettent de faire des comparaisons dans le temps et dans l'espace. Mais ils ne constituent pas un reflet exact de la réalité mesurée, ils exigent souvent un travail substantiel de recueil des données, et ils ont rarement la richesse des ensembles de données qualitatifs. C'est la différence qui existe entre un recueil de statistiques qui contient une somme considérable d'informations factuelles sur un pays ou une région, et un roman qui brosse un tableau incomparablement supérieur des réalités de la vie des habitants.

Les indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs doivent être choisis en fonction du caractère particulier du programme ou projet que l'on veut étudier. L'efficacité, par exemple, est facilement mesurable par des indicateurs quantitatifs. Par contre, la pérennité dynamique, qui prend en compte la capacité d'adaptation des populations à un environnement changeant, nécessite une appréciation qualitative des attitudes et comportements. Il existe cependant certaines méthodologies, comme les appréciations par les bénéficiaires, l'évaluation rurale rapide et les interviews structurés qui peuvent servir à convertir des indicateurs qualitatifs en indicateurs quantitatifs.

Dans les cas où le coût, la complexité et/ou l'opportunité d'une collecte de données empêchent de mesurer directement un résultat, les indicateurs d'approximation peuvent servir à révéler les tendances de la performance et informer les directeurs de projets de l'existence de problèmes potentiels et de signe de succès. Par exemple, dans un programme de protection de l'environnement où un résultat cible est d'améliorer la salubrité de certains lacs, la concentration des toxines dans les œufs de canards peut constituer une approximation de cette amélioration.

Limitation du nombre d'indicateurs

Il faut réaliser un bon équilibre entre la théorie et la pratique, c'est à dire en ce qu'il faudrait mesurer et ce qui peut l'être. Une série idéale d'indicateurs comprend des indicateurs de la pertinence, de la performance et du succès. Cependant, à des fins pratiques, il est absolument nécessaire de conduire, par des

¹³ Source : Informations extraites et adaptées du manuel du PNUD sur le S&E dans la perspective des résultats et de USAID Tips : *Selecting Performance Indicators*.

négociations entre les diverses parties prenantes, un processus de sélection approfondi pour obtenir un nombre réaliste d'indicateurs significatifs. Les principaux critères à retenir dans le choix des indicateurs sont les suivants :

- Adéquation de l'indicateur aux objectifs immédiats et de développement (à long terme) du programme ou du projet ;
- Sentiment d'appropriation par les bénéficiaires et les autres parties prenantes ;
- Rapport coût-efficacité de la collecte de données.

Il est essentiel, lors du choix d'un indicateur, de prêter attention à la commodité qu'il y aura à le suivre. C'est une chose de définir un indicateur ; cela en est une autre de trouver, de relever et de présenter les données. Lors de la sélection de tout indicateur, on fera bien d'établir en même temps un plan de suivi de l'indicateur, qui précise clairement les sources des données, la fréquence des observations et les responsabilités du suivi.

Caractéristiques d'un bon Indicateur :

- Sans ambiguïté ; sens clair ;
- Capture l'essence des résultats recherchés ;
- Établi en accord avec les parties prenantes et compris par elles ;
- Disponible sans travail excessif ;
- Tangible ou observable

Caractéristiques d'un mauvais Indicateurs :

- Vague
- Exige un travail considérable de recueil des données ;
- Exige une analyse par un expert ;
- Ajoute peu de valeur aux autres indicateurs

Ligne de base et valeur cible de l'indicateur

Pour pouvoir interpréter un indicateur pour évaluer les progrès de la réalisation d'un objectif, il faut connaître sa valeur avant et après les interventions. La valeur de l'indicateur avant la mise en œuvre d'un programme ou d'une activité est la ligne de base et sa valeur prévue une fois l'intervention achevée est sa valeur cible. On entend par jalon un point intermédiaire significatif de la courbe du changement situé entre la ligne de base et la valeur cible. Par exemple, si un programme vise à accroître le revenu des ménages de 500 dollars (ligne de base) à 1000 dollars (cible) sur une période de trois ans, un niveau de revenu de 650 dollars obtenu à la fin de la première année constituera un jalon du progrès.

Dans le cas d'un indicateur qualitatif de l'adoption d'une loi par le parlement, par exemple, il ne pourra y avoir que deux observations possibles : « oui » ou « non ». La ligne de base sera le « non » et la cible « oui ».

Le choix d'indicateurs de performances appropriés et utiles est un processus relativement simple, mais qui exige une démarche réfléchie, un affinement itératif, la coopération et l'élaboration d'un consensus. On trouvera ci-dessous quelques suggestions sur la manière de procéder. On notera que les diverses étapes du processus sont présentées ici en succession, mais que, dans la pratique, il peut être efficace de les mener de front.

Étape 1. Clarifier l'énoncé des résultats

Les bons indicateurs de performances ont pour point de départ des résultats bien formulés que les gens comprennent et qu'ils admettent.

Analyser soigneusement le résultat recherché. Examiner l'énoncé précis et l'intention de l'objectif stratégique, de l'objectif d'appui stratégique, des objectifs spéciaux, des résultats intermédiaires, des hypothèses principales ou des résultats appuyés par les partenaires. Que disent exactement ces énoncés ?

Éviter les énoncés de résultats trop généraux. Les objectifs et les résultats sont parfois énoncés en termes si généraux qu'il est difficile d'identifier des indicateurs de performances adéquats. On s'attachera donc à préciser les éléments qui feront la plus grande différence en matière de performances. Par exemple, plutôt que de parler de « capacités renforcées » d'une institution du pays hôte, on précisera les éléments mis en relief dans les activités du programme, tels que l'amélioration du processus de recrutement du personnel ou le renforcement des aptitudes à la gestion.

Déterminer clairement le type de changement dont il s'agit. Qu'est-ce qui doit changer : une situation, une condition, le niveau des connaissances, une attitude, un comportement ? Ce n'est pas la même chose, par exemple, de modifier les lois électorales d'un pays ou la connaissance du droit de vote de la population, et les indicateurs à retenir ne seront pas les mêmes dans ces deux cas.

Déterminer clairement à quel niveau le changement doit se manifester. Le changement escompté se manifestera-t-il au niveau d'individus, des familles, des groupes, des communautés, des régions ? À

l'évidence, un changement du taux d'épargne de tout un pays est très différent d'un changement du même taux pour un secteur spécifique de la communauté commerciale. C'est ce que l'on appelle définir l'unité d'analyse de l'indicateur de performance.

Identifier avec plus de précision les cibles de changement spécifiques. Quelles sont les cibles précises du changement ? S'il s'agit d'individus, qui sont ces individus ? Des citoyens moyens ou des exportateurs ? Tous les exportateurs ou uniquement les exportateurs de produits agricoles non traditionnels ?

Étudier les activités et les stratégies visant à l'obtention du changement. Certaines activités produisent les changements voulus par une action directe et d'autres par des mécanismes moins immédiats. C'est ainsi, par exemple, que les activités de développement des micro entreprises visent à accroître l'emploi directement. Les activités de réforme des politiques économiques peuvent avoir le même effet, mais moins directement. Avant de pouvoir choisir les indicateurs appropriés, il est nécessaire d'élucider les relations qui unissent les activités prévues et les résultats escomptés afin de comprendre exactement quels changements on peut raisonnablement espérer.

Étape 2. Dresser une liste d'indicateurs possibles.

Pour tout effet recherché, il existe généralement un grand nombre d'indicateurs possibles. Certains de ces indicateurs sont plus appropriés et plus utiles que d'autres. Lors de la sélection des indicateurs, on évitera de retenir hâtivement le premier qui vient à l'esprit de manière un peu trop évidente. Il est préférable de commencer par dresser une liste d'indicateurs possibles, puis de les examiner un à un par rapport à un ensemble de critères de sélection.

On pourra dresser cette liste à partir des sources suivantes :

- Séance de réflexion de l'équipe de programme du PNUD ;
- Consultations avec les spécialistes nationaux et internationaux du domaine concerné ;
Expérience d'autres unités opérationnelles ayant adopté des indicateurs analogues.

Étape 3. Choisir les meilleurs indicateurs.

La prochaine étape consiste à éliminer progressivement de la liste les indicateurs les moins bons pour ne retenir que ceux qui seront utilisés dans le système de suivi des performances. Ces indicateurs doivent être ceux qui répondent aux besoins d'informations utiles aux fins de la gestion, à un coût raisonnable.

Il convient à ce stade d'être sélectif, en se rappelant que le recueil et l'analyse des données ont leur coût. On limitera le nombre d'indicateurs utilisés pour suivre chaque objectif ou résultat à deux ou trois, en ne retenant que ceux qui représentent les dimensions les plus fondamentales des objectifs de l'unité opérationnelle.