

ÉVALUATION INDÉPENDENT DU PROGRAMME PAYS

BOLIVIA

2008-2011

Contexte

Le présent rapport est issu de la première évaluation du programme de pays que le FNUAP a menée en Bolivie. Le programme évalué est le quatrième en date. Assorti d'un budget initial de quinze millions de dollars, il est composé de trois domaines d'intervention (population et développement, santé et droits de la procréation et égalité entre les sexes.)



La Bolivie traverse actuellement une phase de grande transformation sociale, politique et économique. Le taux de mortalité maternelle y est le plus élevé d'Amérique du Sud. C'est également l'un des pays les plus pauvres, où les disparités sociales entre zones urbaines et rurales sont les plus marquées.

Objectifs et champ de l'évaluation

L'évaluation a pour objectif de fournir une appréciation indépendante et utile du programme de pays couvrant la période 2008-2011, afin de permettre au Fonds de rendre des comptes sur son activité et de contribuer à la préparation du prochain programme de coopération avec la Bolivie à travers la formulation de recommandations pratiques.. Les termes de référence de l'évaluation prévoyaient en outre une analyse du système de suivi et d'évaluation prévu du programme de pays.

Méthodologie

Le processus d'évaluation comporte les deux axes suivants: l'analyse des résultats, en regard des documents programmatiques du FNUAP, et l'analyse du positionnement stratégique du Fonds, face aux besoins du pays et à l'évolution du contexte national. Les résultats ont été mesurés à l'aune de quatre critères d'évaluation, à savoir: la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité. Outre les deux axes d'analyse mentionnés, l'analyse du système de suivi et d'évaluation a été menée à travers l'examen des cinq éléments suivants: le suivi des ressources et des activités, le suivi des produits et des résultats, le suivi des risques et des hypothèses, l'intégration de la fonction d'évaluation dans le système de suivi et d'évaluation et l'appui au renforcement des capacités nationales en la matière. Il s'agit d'une approche méthodologique multicritères, tant pour ce qui concerne la collecte de données que pour leur analyse. Les données ont été récoltées à partir des documents pertinents, de visites de

terrain, d'entretiens individuels et de discussions thématiques de groupe. Parmi les méthodes d'analyse employées, il faut citer diverses techniques de triangulation et divers outils de vérification et de validation de données (réunions internes, réunions avec le groupe de référence et atelier de discussion des conclusions préliminaires avec le bureau du FNUAP en Bolivie).

L'évaluation s'est heurtée à des problèmes de qualité liée à la faiblesse du cadre de résultats et du cadre de suivi et d'évaluation). Pour y remédier, l'équipe d'évaluation a révisé le cadre de suivi et d'évaluation de l'efficacité du programme, ce qui a permis d'évaluer les progrès faits vers les résultats en tenant compte d'un calendrier plus réaliste que celui qui avait été fixé. Le système de suivi des produits et des résultats du programme n'était pas non plus à la hauteur. Pour combler cette lacune, les données factuelles relevées sur le terrain ont été croisées, à l'aide d'entretiens individuels et de groupe, avec les informations figurant dans les rapports annuels du bureau de pays, dans les rapports d'avancement des activités et les études et rapports thématiques.

Principales conclusions

Conclusions relatives au positionnement stratégique

Le bureau du pays est aligné sur les principes du Plan stratégique du FNUAP pour ce qui concerne le renforcement des capacités à l'échelon national et la concentration de ses interventions sur les groupes vulnérables, mais n'est pas parvenu à faire de la coopération sud-sud une des modalités de coopération de son programme de pays. Bien que cette stratégie fasse effectivement partie de certains volets de ses interventions, le bureau de pays ne l'a pas officialisée et n'a pas mis en place une gestion adéquate des connaissances issues de cette coopération. Le renforcement des capacités nationales est en progrès, mais il n'a été intégré ni dans une stratégie claire, formalisée et continue ni dans un plan de programme, ce

qui, dans ce domaine, porte préjudice à l'efficacité et à la durabilité des activités entreprises.

Le bureau de pays a relancé, renforcé et promu des mécanismes de coordination et de dialogue interinstitutionnels. Différents organismes du système des Nations Unies ont travaillé conjointement à titre pilote ; ces expériences se sont révélées positives. Le FNUAP a fait la preuve de son profond engagement, de sa capacité de mobilisation, de ses connaissances approfondies du contexte et des thématiques, de son dynamisme et son efficacité au stade de la mise en œuvre. La coopération interinstitutionnelle manque toutefois d'une vision stratégique qui définisse les attributions de chaque organisme et d'un plan d'action clair. Parmi les autres difficultés auxquelles se heurtent ces projets conjoints, il faut relever que les différents organismes ont des modes de travail, des systèmes administratifs, des approches et des cadres conceptuels différents vis-à-vis des thématiques qui les occupent au premier chef, ce qui ne donne pas toujours à la coordination la fluidité qu'on attendrait.

Le bureau de pays a fait preuve d'une grande réactivité face aux demandes de ses partenaires, qu'elles présentent un caractère d'urgence ou qu'elle s'inscrivent dans le moyen et le long terme. Il a montré une grande capacité d'adaptation à un contexte politique mouvant et à l'émergence de nouveaux acteurs. Le FNUAP a réagi correctement, rapidement et avec souplesse, tout en respectant le droit souverain du pays à fixer ses priorités et sans imposer d'agenda institutionnel. Sa réactivité est moindre lorsque l'ordre de priorité dans lequel traiter les demandes des répondants nationaux manque de précision ou lorsqu'aucune stratégie de sortie durable n'a été définie.

La valeur ajoutée du FNUAP comme partenaire de développement est grande, et le Fonds a fait montre de ses nombreux avantages comparatifs, notamment son expérience de terrain et ses contacts étroits

avec les communautés, sa proximité avec les mouvements sociaux et son fort pouvoir de mobilisation. Le FNUAP a contribué à ce que les processus fondamentaux de développement et des politiques publiques se déroulent bien. Il a joué un rôle de premier plan pour mettre à l'ordre du jour certains sujets très sensibles désignés par la Conférence internationale sur la population et le développement. Il a tissé et renforcé des réseaux de contacts et suscité le rapprochement des donateurs, des gouvernements, de la société civile et des mouvements sociaux.

Conclusions relatives au programme

Le programme est très pertinent dans son contexte et correspond aux enjeux prioritaires (grossesses adolescentes, mortalité maternelle et violence contre les femmes), aux conventions internationales, aux stratégies et aux politiques nationales. Le principal défi du Fonds est de fournir un appui technique à différents départements avec un budget limité.

Agissant comme facilitateur, le FNUAP a enregistré des progrès significatifs dans la poursuite des orientations de la Conférence internationale pour la population et le développement, des Objectifs du Millénaire pour le développement, du processus constitutionnel et de la mise en œuvre de la nouvelle réglementation aux niveaux national et sectoriel. Il a contribué à bâtir et à renforcer la capacité des pouvoirs publics à produire et à utiliser de l'information. Il a également contribué au développement de l'évaluation des politiques publiques. Il a contribué à l'autonomisation et à la capacité d'action et d'expression des mouvements sociaux, en mettant l'accent sur les femmes autochtones. Il a soutenu les groupes vulnérables, comme les communautés guarani de l'Alto Parapetí, les populations victimes de situations d'urgence, les adolescentes enceintes, les personnes vivant avec le VIH et les groupements de travailleurs du sexe transgenres.

Le bureau de pays a élaboré et soutenu différents processus visant à produire des données des études mais il **ne dispose pas à l'heure actuelle d'une stratégie de gestion de la connaissance** (basée sur les faits et les leçons tirées d'expériences passées) qui lui permettrait d'utiliser systématiquement ces informations pour prendre des décisions à l'interne ou en matière de politiques publiques.

L'efficacité est bonne, à l'échelon du bureau comme à celui des composantes. Le niveau d'exécution du programme est élevé pour les trois composantes, du point de vue quantitatif et qualitatif ainsi qu'en potentiel stratégique. Cependant, la faible capacité montrée par les partenaires nationaux à utiliser les fonds et à rattraper leur retard ont limité l'exécution du programme au niveau national et empêchent que les activités se déroulent comme prévu et que les budgets soient dépensés en temps utile. Le bureau met en œuvre de plus en plus d'activités lui-même, en contradiction avec les principes du FNUAP qui visent à renforcer les capacités nationales et à confier la mise en œuvre au pays bénéficiaire. En outre, des questions de nature plus structurelle (coordination des différentes composantes) ne sont toujours pas réglées.

La durabilité des résultats est le plus grand défi que le FNUAP ait à relever. La durabilité varie en fonction des stratégies de mise en œuvre, des domaines et niveaux d'intervention et des parties prenantes impliquées. La durabilité est importante lorsque le Fonds soulève des sujets sensibles qui sont, par la suite, mis à l'ordre du jour du pays aux plans politique et social. Elle peut en revanche présenter des incohérences lorsqu'il s'agit de renforcer le secteur public et la société civile. Les faiblesses institutionnelles des structures auxquelles le FNUAP s'adresse sont le principal problème qui l'empêche d'inscrire réellement son action dans le long terme. Le taux de rotation rapide des fonctionnaires, le manque criant d'équipement technique de base, la forte

dépendance à la coopération internationale et des budgets nationaux anémiques et sans commune mesure avec les problèmes qu'il faut résoudre sont autant de signes de cette faiblesse institutionnelle.

Conclusions relatives au système de suivi et d'évaluation

Le suivi des ressources et des activités est très efficace. Le suivi des risques et des hypothèses est régulier et efficace, mais il n'est ni systématique ni formalisé. La surveillance des produits et des résultats est pratiquement inexistante à l'échelle du bureau. La fonction d'évaluation est sous-utilisée. Au sein de la fonction de suivi, le volet résultats est celui qui présente les insuffisances les plus nettes, ce qu'on peut attribuer essentiellement au fait qu'il ne s'appuie ni sur un cadre de suivi et d'évaluation fonctionnel ni sur un système connexe de gestion des informations. Il en résulte une faible qualité des indicateurs liés aux produits et aux résultats. Le bureau ne peut de ce fait ni mesurer précisément les progrès accomplis en regard du programme de pays, ni en rendre compte de façon objective (c'est-à-dire sur la base de la documentation, en comparant les objectifs qui y figurent à ce qui a été réalisé). Il est difficile de mettre au point des systèmes de suivi basés sur les résultats sans disposer d'un financement ni de personnel spécialisé dans ces fonctions. Le suivi est peu intégré dans la structure organisationnelle du bureau et les rôles et les responsabilités du personnel technique n'en font guère mention.

Principales recommandations

Recommandations de niveau stratégique

Promouvoir et développer les conditions d'une programmation de pays systématique et intégrée (dont la valeur ajoutée dépassera la somme de ses composantes), en en définissant les thèmes, les critères et les mécanismes stratégiques et

opérationnels. Pour que l'appui du FNUAP déploie tous ses effets, nous recommandons de renforcer la rationalité stratégique des décisions relatives à l'allocation des ressources humaines et financières, ventilées par thème et par question intersectorielle. Pour ce faire, le bureau aura besoin du soutien non seulement du siège mais aussi de mécanismes et d'outils institutionnels aptes à formaliser, analyser, suivre et évaluer ces initiatives.

Faire en sorte que des ressources soient affectées en priorité à la concrétisation de la politique du FNUAP relative à la mise en place d'un suivi orienté vers les résultats. A cette fin, le siège du FNUAP comme le bureau régional devront faire en sorte qu'un financement minimum soit disponible rapidement afin que de tels systèmes de suivi puissent voir le jour et fonctionner efficacement. En second lieu, il faudra accorder la priorité à l'engagement de professionnels du suivi et de l'évaluation qui se consacrent totalement au suivi basé sur les résultats. C'est de ces spécialistes, entre autres, que dépend l'existence réelle de ces systèmes.

Recommandations relatives au programme

Mettre au point des stratégies, des outils et des mécanismes permettant de mieux assurer la durabilité des prestations, tant pour ce qui concerne le renforcement des capacités institutionnelles qu'en suscitant un contexte favorable à la pérennisation des résultats obtenus. Il faut que la durabilité fasse partie intégrante, au niveau structurel, des processus de planification de ces activités et de leur mise en œuvre. En ce sens, nous recommandons de prévoir des stratégies de sortie et de réplique dès le stade de la planification des interventions avec les répondants du pays, d'y intégrer, dès le stade de la planification et de la budgétisation, les processus et mécanismes de gestion des savoirs, de répliquer systématiquement les stratégies innovantes de développement des capacités afin d'en valider l'efficacité et la

durabilité et, finalement, de mieux relier entre eux les différents acteurs, de renforcer les réseaux et de bâtir des alliances institutionnelles qui permettront d'assurer la continuité des résultats et des prestations.

Développer et institutionnaliser, dans le nouveau programme de pays, une stratégie intégrale de développement des capacités prévoyant et fixant des indicateurs permettant d'en mesurer les effets. Nous recommandons de renforcer les alliances stratégiques passées avec les répondants et les partenaires et de s'appuyer sur elles afin de garantir que les connaissances ne se perdent pas mais participent au contraire à un développement des capacités continu et durable.

Recommandations relatives au système de suivi et d'évaluation prévu par le programme de pays

Donner la priorité à la mise en place de mécanismes et d'outils de contrôle de la qualité associés aux cadres de suivi basés sur les résultats. Le siège doit accorder la priorité à la mise au point de lignes directrices et d'outils permettant de développer ces capacités. Il faut en particulier mettre au point des lignes directrices relatives à la qualité afin de mettre au point et de faire avaliser les cadres relatifs aux résultats et au suivi du programme de pays ainsi que les processus permettant d'actualiser et d'ajuster ces cadres tout au long du cycle de vie du programme de pays.

En outre, le bureau régional doit systématiquement contrôler les cadres de résultats par rapport au programme de pays, dès sa conception, faire en sorte que les plans d'action associés au programme de pays soient réalistes et solides et faire en sorte que le cadre de résultats et du plan de suivi et d'évaluation soit opérationnel. Dès la mise en place d'un système de suivi basé sur les résultats, nous recommandons au bureau de pays de concevoir un budget et un mode de financement pris sur son budget de gestion, ce qui lui permettra de lancer ce suivi dans les faits et d'en formaliser les prérogatives et les termes de référence.

Équipe d'Évaluation

Service de l'Évaluation: Alexandra Chambel, Chef d'Équipe, Valeria Carou-Jones, Spécialiste en évaluation.

Experts: Jordi del Bas, Silvia Salinas et Guido Pinto

Toute demande de renseignements concernant cette évaluation doit être adressée à le Service de l'évaluation, Division des services de contrôle interne, Fonds des Nations Unies pour la Population.

Adresse électronique: evb@unfpa.org Tél: +1212 297 2620.

Ce document est disponible sur le site Internet du FNUAP

<http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/EBIER/CPE>