

DIFFUSION GÉNÉRALE

OCDE/GD(91)208

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

PRINCIPES POUR L'ÉVALUATION DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

Paris 1991

>

•

Ce rapport a été entériné à la réunion à haut niveau du CAD tenue les 3 et 4 décembre 1991. Il est mis à la disposition du public sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

		Page
I.	INTRODUCTION	4
	Partenariat donateurs/pays d'accueil	4
	Conclusions centrales et complémentarité avec d'autres principes relatifs à la gestion de l'aide	4
	Définition	5
II.	FINALITE DE L'EVALUATION	6
III.	IMPARTIALITE ET INDEPENDANCE	6
	Structure institutionnelle de la gestion de l'évaluation	7
IV.	CREDIBILITE	7
V.	UTILITE	8
VI.	PARTICIPATION DES DONNEURS ET DES PAYS D'ACCUEIL	8
VII.	COOPERATION ENTRE DONNEURS	9
VIII.	PROGRAMMATION DES EVALUATIONS	9
IX.	CONCEPTION ET MISE EN OEUVRE DES ETUDES D'EVALUATION	10
X.	ETABLISSEMENT DES RAPPORTS, COMMUNICATION DES RESULTATS ET RETROACTION DE L'INFORMATION	12
XI.	APPLICATION DES PRINCIPES ET SUIVI	13

I. INTRODUCTION

1. Dans le cadre du mandat qui lui a été confié d'améliorer le volume de l'aide et son efficacité sous l'angle du développement, le CAD s'est employé à établir une série de principes concernant les domaines essentiels de la programmation et de la gestion de l'aide, notamment l'examen préalable des projets, l'aide-programme et la coopération technique. L'évaluation de l'aide joue un rôle essentiel dans les efforts tendant à améliorer la qualité de la coopération pour le développement. L'ensemble de principes ci-après présente les points de vue des Membres du CAD sur les impératifs les plus importants du processus d'évaluation, tels qu'ils ressortent des politiques et pratiques actuelles ainsi que de l'expérience des organismes d'aide en matière d'évaluation et de rétroaction des résultats. ••

Partenariat donateurs/pays d'accueil

2. L'aide au développement est une entreprise menée en coopération par des donateurs et des pays d'accueil qui agissent en partenaires. Les pays du tiers monde ont la responsabilité de leur propre développement et l'aide ne peut être qu'un élément subsidiaire et complémentaire de leurs propres efforts. L'aide soutient des activités dont les pays en développement sont les maîtres d'ouvrage et dont ils assument la responsabilité en dernier ressort. Les résultats des projets dépendent des actions aussi bien des donateurs que des pays d'accueil. Les uns et les autres ont intérêt à ce que les rares fonds publics soient utilisés au mieux et il leur appartient d'y veiller. Les donateurs comme les pays d'accueil doivent donc s'intéresser à l'évaluation en la considérant comme un exercice permettant non seulement de rationaliser l'emploi des ressources consacrées au développement en tirant parti des leçons de l'expérience mais aussi de justifier les activités auprès des autorités politiques et du grand public.

3. Les principes énoncés ci-après sont destinés surtout aux organismes d'aide pour l'évaluation des activités financées par les donateurs. Ils devraient cependant être également utiles aux autorités des pays en développement pour leurs propres travaux d'évaluation concernant les activités financées par l'aide et, de fait, d'autres programmes et projets publics.

Conclusions centrales et complémentarité avec d'autres principes relatifs à la gestion de l'aide

4. Les principes sont axés sur l'évaluation d'activités en cours et achevées. Ils viennent compléter d'autres principes précédemment convenus par le CAD pour la gestion de l'aide au développement, notamment les Principes pour l'examen préalable des projets adoptés en 1988, les Principes pour l'aide-programme et les Principes pour la coopération technique. Ces ensembles de principes contiennent tous des recommandations concernant les évaluations auxquelles devraient être soumis les instruments d'aide spécifiques qu'ils

visent. Les principes ci-après donnent des indications générales sur le rôle de l'évaluation dans la gestion de l'aide, en faisant ressortir l'importance centrale des aspects suivants :

- Les organismes d'aide devraient avoir une politique d'évaluation s'accompagnant de lignes directrices et de méthodes clairement énoncées, et ils devraient préciser le rôle et les tâches de l'évaluation ainsi que la place de cette fonction dans les structures institutionnelles.
- La fonction d'évaluation devrait être impartiale et être indépendante des mécanismes mis en place pour l'élaboration des politiques d'aide, l'acheminement et la gestion des concours.
- L'exercice d'évaluation doit être aussi ouvert que possible et ses résultats doivent être largement diffusés.
- Les évaluations ne sont utiles que si elles sont exploitées. Il est donc essentiel que leurs résultats parviennent aussi bien aux décideurs qu'aux agents opérationnels.
- L'association des pays d'accueil à l'exercice et la coopération entre donateurs revêtent une importance capitale pour l'évaluation : ce sont là des aspects importants de l'édification de l'appareil institutionnel des pays d'accueil et des mécanismes de coordination de l'aide, qui sont susceptibles d'alléger les tâches administratives pesant sur les pays d'accueil.
- L'évaluation de l'aide et les éléments connexes qu'elle exige doivent faire partie intégrante des tout premiers travaux de planification. Une activité d'aide ne peut donner lieu à une évaluation objective que si les buts qui lui sont assignés sont identifiés avec précision.

Définition

5. L'évaluation est une fonction qui consiste à porter une appréciation, aussi systématique et objective que possible, sur un projet en cours ou achevé, un programme ou un ensemble de lignes d'action, sa conception, sa mise en oeuvre et ses résultats. Il s'agit de déterminer la pertinence des objectifs et leur degré de réalisation, l'efficacité au regard du développement, l'efficacité, l'impact et la viabilité. Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles, permettant d'intégrer les enseignements tirés aux mécanismes d'élaboration des décisions tant des pays d'accueil que des donateurs.

II. FINALITE DE L'EVALUATION

6. Les principaux objectifs de l'évaluation sont les suivants :
- améliorer les politiques, programmes et projets des années futures grâce à la prise en compte des enseignements tirés du passé ;
 - fournir des éléments en vue de la justification des actions menées, avec des informations destinées au public.
7. L'évaluation des échecs comme des réussites fournit des informations précieuses qui, si elles sont convenablement prises en compte, sont susceptibles d'améliorer à l'avenir les programmes et projets d'aide. Les fonds destinés au développement sont maigres eu égard aux besoins et les personnes qui, dans les pays donateurs comme dans les pays d'accueil, sont chargées de les gérer devraient pouvoir s'appuyer au maximum sur les enseignements de l'expérience pour en optimiser l'emploi.
8. Dans le contexte de l'évaluation, la justification des actions entreprises est considérée sous l'angle des résultats pour le développement et de l'impact de l'aide au développement. Il s'agit d'une notion différente de l'obligation de justifier l'utilisation des deniers publics, dans un sens comptable et juridique, ces questions étant habituellement du ressort des services de vérification des comptes. Les résultats de l'aide au développement doivent être portés à la connaissance du grand public et des milieux influents tant dans les pays donateurs que dans les pays bénéficiaires.
9. L'une des fonctions importantes de l'évaluation est d'appeler l'attention des décideurs sur les contraintes auxquelles se heurtent les efforts d'aide en raison des imperfections ou des éléments de rigidité des politiques suivies par les donateurs et par les pays bénéficiaires, de l'insuffisance de la coordination et de l'efficacité d'autres pratiques telles que les modes de passation des marchés.
10. L'évaluation favorise le dialogue et améliore la coopération entre les partenaires du processus de développement grâce au partage de données d'expérience à tous les niveaux.

III. IMPARTIALITE ET INDEPENDANCE

11. Le processus d'évaluation ou en tant que fonction devrait être impartial et être indépendant des mécanismes mis en place pour l'élaboration des politiques, l'acheminement et la gestion des concours d'aide au développement.
12. L'impartialité concourt à la crédibilité des évaluations car elle est un gage de l'objectivité des constatations, des analyses et des conclusions présentées. L'indépendance donne une légitimité à l'évaluation et diminue les risques de conflits d'intérêts qui pourraient se produire si les décideurs et les gestionnaires étaient les seuls à pouvoir porter un jugement sur leurs propres actions.

13. L'impartialité et l'indépendance sont des impératifs qui s'imposent à toutes les étapes du processus d'évaluation : planification du programme d'évaluations, énoncé du mandat des évaluateurs, sélection et approbation des membres de l'équipe d'évaluation. L'indépendance des évaluations peut être encore renforcée lorsque les rapports sont diffusés sous le nom de leur auteur (ou sous celui des membres de l'équipe).

Structure institutionnelle de la gestion de l'évaluation

14. L'efficacité de l'évaluation dépend de manière cruciale de la structure mise en place pour la gestion du processus. Celle-ci doit permettre de répondre aux trois exigences suivantes : élaborer une politique et un ensemble de lignes directrices en matière d'évaluation ; veiller à l'impartialité et à l'indépendance des études ; rattacher les constatations de l'évaluation aux activités futures.

15. Il arrive souvent que certains types d'organisation tendent à privilégier telle exigence au détriment des autres. Par exemple, le fait de vouloir assurer l'indépendance du processus risque de nuire à la possibilité d'établir une liaison étroite entre les constatations de l'évaluation et la prise des décisions. Il convient de rechercher la solution optimale en faisant un arbitrage entre toutes ces exigences.

16. Le meilleur moyen d'assurer l'impartialité et l'indépendance du processus est de séparer la fonction d'évaluation des services d'exécution responsables de la planification et de la gestion de l'aide au développement. Pour ce faire, on pourrait constituer une cellule centrale d'évaluation rendant directement compte au ministre de la coopération ou au chef de l'organisme d'aide au développement, ou encore au conseil d'administration ou au conseil des gouverneurs dudit organisme. Dans la mesure où certaines fonctions d'évaluation sont attachées à des services techniques, il faudrait qu'il soit rendu compte des travaux à un niveau suffisamment élevé de la direction ou à un comité de gestion dont dépendent les décisions relatives au programme. Dans ce cas de figure, il faudrait prendre toutes les dispositions voulues pour préserver l'objectivité du processus et de ses résultats. Quelle que soit la démarche retenue, les structures et procédures organisationnelles devraient faciliter l'établissement d'un lien entre les constatations de l'évaluation d'une part et, de l'autre, les décisions concernant la programmation et les grandes orientations des politiques d'aide.

17. Les organismes d'aide doivent mettre au point une politique d'évaluation prenant en compte les questions évoquées ci-dessus et contenant des dispositions pour assurer l'ouverture du processus, notamment la communication des résultats.

IV. CREDIBILITE

18. La crédibilité de l'évaluation dépend des compétences professionnelles et de l'indépendance des évaluateurs ainsi que du degré de transparence du processus. Pour être crédible, l'évaluation doit porter aussi bien sur les cas

de réussite que sur les cas d'échec. En règle générale, les pays d'accueil devraient participer pleinement à l'évaluation car l'exercice gagnerait en crédibilité et susciterait un engagement plus fort.

19. Les organismes d'aide doivent avoir une masse critique d'évaluateurs professionnels de manière à disposer d'un éventail suffisamment large de compétences pour couvrir leurs divers domaines d'activité et à assurer la crédibilité du processus.

20. La transparence de l'exercice d'évaluation est un aspect décisif de sa crédibilité et de sa légitimité. Pour qu'il y ait transparence, il faut :

- que le processus d'évaluation pris dans son ensemble soit aussi ouvert que possible et que ses résultats soient largement communiqués ;
- que les rapports d'évaluation fassent apparaître séparément les résultats et les recommandations. Les éléments d'information à l'appui des constatations devraient être cités de manière à ne pas compromettre les sources.

V. UTILITE

21. Pour que les résultats des évaluations pèsent véritablement sur la prise des décisions, ils doivent être perçus comme pertinents et utiles, et ils doivent être présentés de manière claire et concise. Ils devraient refléter les intérêts et besoins différents des multiples parties prenantes à la coopération pour le développement. La commodité d'accès est également un aspect crucial de l'utilité. Le processus d'évaluation est en soi un moyen de clarifier les objectifs, d'améliorer la communication, d'enrichir les connaissances et de préparer la voie aux actions ultérieures.

22. Les études d'évaluation doivent intervenir à point nommé, c'est-à-dire qu'elles doivent être disponibles au moment où des décisions sont à prendre. Cette remarque donne à penser que l'évaluation a un rôle important à jouer tout au long des diverses étapes de l'exécution d'un projet ou programme et qu'elle ne doit pas être conduite uniquement en tant qu'exercice rétrospectif. C'est aux agents des services opérationnels qu'il appartient de suivre le déroulement des activités en cours. Les dispositions prises pour faire intervenir des évaluateurs indépendants permettent de compléter utilement le suivi régulier des opérations.

VI. PARTICIPATION DES DONNEURS ET DES PAYS D'ACCUEIL

23. Conformément au principe de partenariat mis en relief ci-dessus, il faudrait, chaque fois que cela est possible, que les donateurs et les pays d'accueil participent au processus d'évaluation. Les résultats des exercices intéressant les deux parties, les mandats des évaluations devraient prendre en

compte les préoccupations de chacun des partenaires ; les études devraient refléter leurs points de vue respectifs quant à l'efficacité et l'impact des activités en cause. Le principe d'impartialité et d'indépendance en cours d'évaluation devrait s'appliquer tout autant aux bénéficiaires qu'aux donateurs. La participation et l'impartialité concourent à la qualité de l'évaluation, ce qui a des conséquences importantes pour la viabilité à long terme étant donné que les pays d'accueil deviennent les seuls responsables du projet après le départ du donneur.

24. Chaque fois que les circonstances s'y prêtent, les opinions et connaissances spéciales des groupes touchés devraient faire partie intégrante des données de l'évaluation.

25. La participation de toutes les parties concernées est une occasion d'apprentissage pragmatique et contribue à renforcer les qualifications et capacités des pays d'accueil, objectif important qu'il conviendrait également de poursuivre grâce à des actions de formation et à d'autres formes d'appui au développement des institutions et des capacités de gestion.

VII. COOPERATION ENTRE DONNEURS

26. Il est essentiel que les donateurs collaborent de manière à enrichir mutuellement leurs connaissances et éviter les doubles emplois. Il convient d'encourager les donateurs à collaborer afin de mettre au point des méthodes d'évaluation, de partager leurs rapports et informations, et d'améliorer l'accès aux résultats des études d'évaluation. Les donateurs devraient s'attacher à faire des évaluations conjointes qui offrent le double avantage de favoriser une meilleure compréhension mutuelle des procédures et approches utilisées par les différents organismes d'aide et d'alléger le fardeau administratif pesant sur le pays d'accueil. Les donateurs devraient échanger leurs plans d'évaluations, de manière systématique et bien avant la date d'exécution, afin de faciliter la planification des exercices conjoints.

VIII. PROGRAMMATION DES EVALUATIONS

27. Les organismes d'aide doivent établir un plan général pour l'évaluation de leurs activités d'aide au développement. A cette fin, ils devraient regrouper les diverses activités à évaluer en catégories appropriées. Ils fixeraient ensuite un ordre de priorité pour l'évaluation des différentes catégories et établiraient un calendrier en conséquence.

28. Ces catégories devraient représenter les divers domaines couverts par les activités d'aide au développement. Les évaluations les plus fréquentes seront probablement celles qui porteront sur des projets ou des activités visant l'appareil institutionnel mais il y a peu de chances qu'elles puissent à elles seules satisfaire à la totalité des besoins d'évaluation en raison de la spécificité de leurs résultats. La programmation des évaluations doit tenir compte des demandes particulières de la haute direction et des décideurs, et des études faisant la synthèse des enseignements tirés doivent être prévues.

29. Les moyens consacrés à l'évaluation doivent permettre de réaliser un large éventail d'études portant sur les grandes lignes d'action, les activités réalisées au titre des programmes et projets, ainsi que sur des secteurs, des thèmes et des questions recoupant plusieurs domaines. Les procédures et méthodes de gestion de l'organisme d'aide doivent également faire l'objet d'évaluations.

30. Pour des raisons administratives et financières, il est indispensable de fixer l'ordre de priorité des études. Un calendrier d'exécution doit figurer dans le plan des évaluations. Les utilisateurs des résultats devraient prendre part aux décisions touchant l'organisation et le calendrier des activités d'évaluation, pour que leurs besoins puissent être pris en compte. Le plan des activités d'évaluation doit recevoir l'appui et l'approbation de la haute direction.

31. Les organismes d'aide qui ne l'ont pas encore fait devraient établir des lignes directrices et/ou des plans-types pour les évaluations. Ces documents devraient donner des indications générales et définir les normes minimales à respecter pour la réalisation des études et l'établissement des rapports.

IX. CONCEPTION ET MISE EN OEUVRE DES ETUDES D'EVALUATION

32. Il faut planifier chaque étude d'évaluation et en établir le mandat de manière à :

- définir l'objet et la portée de l'évaluation, avec notamment l'indication des personnes auxquelles sont destinés les résultats ;
- décrire les méthodes à employer durant l'évaluation ;
- recenser les normes par références auxquelles les performances des projets/programmes seront évaluées ;
- déterminer les ressources à mobiliser et le temps requis pour mener l'exercice à son terme.

33. L'objet de l'évaluation doit être expliqué, c'est-à-dire qu'il faut préciser s'il s'agit d'améliorer les politiques, procédures et techniques, ou de déterminer s'il y a lieu soit de poursuivre, soit d'interrompre des activités spécifiques en cours.

34. Une évaluation doit définir l'activité qui en est l'objet -- par exemple projets, institutions, secteurs ou programmes -- et donner des renseignements sur, par exemple, les origines, les objectifs, les activités, les dépenses, l'impact et les effets escomptés.

35. Il faut absolument déterminer les questions qui seront traitées dans l'étude, ce que l'on appelle souvent les "thèmes de l'évaluation". Ces thèmes traceront un cadre commode pour la conduite de l'exercice et seront les fondements d'un énoncé clair d'un ensemble de conclusions et de recommandations. Ces thèmes peuvent être regroupés sous les grandes rubriques suivantes :

- Raison d'être. L'exercice se justifie-t-il ? Les objectifs poursuivis sont-ils pertinents et réalistes ? Y aurait-il lieu d'envisager de les remplacer par d'autres ?
- Réalisation des objectifs. Il est très difficile de faire une évaluation si les objectifs du projet/programme évalué n'ont pas été clairement posés et si la collecte de données de base pertinentes n'a pas été prévue dans l'accord de projet, dans le plan d'opérations ou dans des dispositions spéciales. Dans quelle mesure les objectifs initiaux ont-ils été atteints ? Ou ont-ils des chances de l'être ? Quels ont été les principaux facteurs ayant pesé sur la réalisation ou la non-réalisation des objectifs ? Dans l'hypothèse où les objectifs n'ont pas été énoncés en termes suffisamment précis pour qu'il soit possible d'en évaluer le degré de réalisation, il faudrait néanmoins s'employer à apprécier l'impact et les effets des activités réalisées.
- Impact et effets. Que s'est-il passé à la suite du projet/programme ? Il s'agit non seulement des résultats directs mais aussi, ce qui est extrêmement important, de l'impact et des effets essentiels exercés par l'activité sur des indicateurs sociaux, économiques, environnementaux et autres. L'examen devrait porter à la fois sur les résultats attendus et involontaires, et il doit également expliciter l'impact négatif et positif exercé par des facteurs extérieurs tels que des changements intervenus dans les grands axes fondamentaux de l'action publique, dans les circonstances économiques et financières générales.

36. Le fait de poser ces questions répond au souci de veiller à ce que l'évaluateur soit à même de porter un jugement sur l'information et de formuler des conclusions et recommandations concernant les points suivants :

- Résultats globaux. Quel a été le degré de réussite de l'action ? Pour quelles raisons ? L'impact et les effets observés justifient-ils les coûts ? Les objectifs ont-ils été atteints dans les délais prévus et dans les limites du budget fixé ? Y a-t-il eu des insuffisances majeures ? A-t-on enregistré des réalisations particulièrement notables ?
- Viabilité. La question de la viabilité à long terme des résultats acquis est d'une importance critique.
- Solutions-variantes. Existe-t-il de meilleurs moyens d'atteindre les résultats ?
- Enseignements tirés. Quels sont les enseignements généraux que l'on peut tirer et que l'on aurait intérêt à garder présents à l'esprit pour le lancement d'autres programmes à l'avenir ?

37. Durant cette phase, il faut aussi définir les méthodes et les techniques à appliquer pour traiter les thèmes retenus. Etant donné la nature de l'aide au développement, il est permis de penser que, dans la plupart des cas, il faudra combiner des techniques quantitatives et qualitatives. En règle générale, les méthodes utilisées pour l'examen préalable d'une activité devraient être également appliquées pour l'évaluation ex post.

38. Dans bien des cas, il est difficile d'imputer clairement la responsabilité de l'issue de l'activité étant donné que des raisons extérieures peuvent avoir joué ou non un rôle décisif sans qu'il soit possible de les isoler d'un point de vue méthodologique. Il est certain que le processus d'évaluation est complexe mais il faut néanmoins essayer de déceler les relations de cause à effet.

X. ETABLISSEMENT DES RAPPORTS, COMMUNICATION DES RESULTATS ET RETROACTION DE L'INFORMATION

39. Les rapports d'évaluation doivent être rédigés dans un style clair, éviter le plus possible le jargon technique, et comporter les éléments suivants : un résumé analytique ; un profil de l'activité évaluée ; une description des méthodes d'évaluation utilisées ; les principales constatations ; les enseignements tirés ; les conclusions et recommandations (qui peuvent être présentées séparément du corps du rapport).

40. Les constatations et conclusions de l'évaluation sont les réponses aux questions posées et retenues aux fins de l'exercice. Les enseignements tirés et les recommandations établissent le lien entre les résultats de l'évaluation et la mise au point des grandes lignes d'action et des programmes pour les années futures.

41. Les résultats doivent être communiqués de manière systématique, condition indispensable pour améliorer la planification et la mise en oeuvre des activités d'aide au développement. Ils peuvent être présentés non seulement dans le rapport d'évaluation proprement dit mais ailleurs aussi : rapports annuels faisant une synthèse des constatations, ou condensés/sommaires donnant un synopsis des résultats.

42. La rétroaction est une composante essentielle du processus d'évaluation dans la mesure où elle crée un lien entre les activités passées et futures. Pour veiller à ce que les résultats des évaluations soient exploités aux fins de la mise au point des grandes lignes d'action et programmes futurs, il faut absolument mettre en place des mécanismes de rétroaction faisant intervenir toutes les parties concernées. Cela appelle des mesures telles que la constitution de commissions d'évaluation, l'organisation de séminaires et d'ateliers, la création de systèmes automatisés, l'adoption de procédures pour l'élaboration des rapports et les actions de suivi. Des moyens informels peuvent consister à établir des réseaux et des lignes de communication internes pour la diffusion des idées et de l'information. Pour être effectifs, les mécanismes de rétroaction doivent être dotés des moyens humains et financiers nécessaires et recevoir l'appui de la haute direction comme des autres acteurs.

43. La communication de l'information et sa rétroaction doivent constituer des aspects dynamiques et continus faisant partie intégrante du processus d'évaluation.

XI. APPLICATION DES PRINCIPES ET SUIVI

44. Les Membres du CAD conviennent :

- de revoir leurs politiques et procédures d'évaluation en vue de les adapter, si besoin est, aux principes énoncés ci-dessus ;
- de revoir leurs politiques et procédures d'évaluation dans le cadre des examens de l'aide et d'autres travaux pertinents du CAD ;
- d'appeler l'attention de leurs partenaires du monde en développement sur les principes qui devraient être considérés comme un code de bonnes pratiques d'évaluation à appliquer chaque fois que cela est possible. •

e
END-OF-TEXT