

Les GRAP sont des Groupes de Recherche en Appui à la Politique financés par la DGD et la CUD.

Références

- [1] CONTOR Justine, 2013, *Le Service de l'Évaluation Spéciale de la coopération internationale : un agent de légitimation en quête de légitimité*, Mémoire de fin d'études défendu à l'Université de Liège en vue de l'obtention du grade de Master en Sciences de la Population et du Développement, 96 p.
- [2] JACOB Steve, VARONE Frédéric, 2003, *Évaluer l'action publique : Etat des lieux et perspectives en Belgique*, Série Modernisation de l'administration, Gent Academia Press.
- [3] LOI du 19/03/2013 « relative à la Coopération au Développement », *Le Moniteur belge*, 14/04/2013, p.22563.
- [4] Commission spéciale de la Chambre chargée du suivi des problèmes de l'AGCD (Rapport du 8 juillet 1997, documents Chambre 1123/1 – 96/97).
- [5] KLIEST et al., 2010, *Examen par les pairs de la fonction d'évaluation du Service public fédéral belge Affaire étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Rapport final*.
- [6] SPF-AE, SES, 2012, *Évaluation du rapportage des résultats de la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGD)*.
- [7] Victora CG, Black RE, Boerma JT, Bryce J, 2010, *Measuring impact in the Millennium Development Goal era and beyond: a new approach to large-scale effectiveness evaluations*, *Lancet* 377(9759): 85-95.

LIENS INTERNET ET AUTRES DOCUMENTS UTILES

- Groupe de recherche en appui à la politique sur la mise en œuvre de l'agenda pour l'efficacité de l'aide : www.grap-pa.be
- Groupe de recherche en appui à la politique Alimentation / Agriculture / Afrique : www.grap3a.be
- Service de l'Évaluation spéciale : http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/evaluation/service_evaluation_speciale/

Pour contacter les auteurs de ce numéro :

Justine CONTOR, Université de Liège : jcontor@student.ulg.ac.be

Bénédicte MACCATORY, Université de Liège : benedicte.maccatory@ulg.ac.be

Elisabeth PAUL, Université de Liège : E.Paul@ulg.ac.be

La série des *Policy Briefs* est une initiative conjointe des trois Groupes de recherche en appui à la politique de coopération (GRAP), financés par la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGD) via la Commission Universitaire pour le Développement (CUD).

Elle a pour objectif de vulgariser des questions de développement à destination des acteurs de la coopération belge et de la communauté universitaire, en lien avec les thématiques de recherche des différents GRAP.



GRAP 3A – Alimentation, Agriculture, Afrique – groupe de recherche visant à produire une expertise multidisciplinaire relative à la problématique de la sécurité alimentaire en Afrique à partir d'études réalisées principalement dans deux pays aux situations précaires mais contrastées (Niger et RDC). Il s'agit de développer, en partenariat avec les acteurs du Sud, des réponses adéquates aux enjeux nouveaux de l'agriculture et aux préoccupations liées à la sécurité alimentaire qui soient adaptées et adaptables, concrètes, pertinentes et applicables, prenant en compte l'analyse des causes de l'insécurité alimentaire dans leur dimension temporelle et distinguant les facteurs structurels et conjoncturels des crises. www.grap3a.be



GRAPAX, groupe de recherche en appui aux politiques de paix, est un réseau interuniversitaire de recherche et d'expertise actif depuis 2004 sur les questions relatives à la paix et à la gouvernance dans les Etats fragiles. Outre quatre partenaires académiques de Belgique francophone, il rassemble également des ONG et des institutions de recherche —académiques ou non— en Belgique et dans les pays du Sud, ainsi que des représentants de l'administration publique belge, autour des questions liées à l'intégration des dimensions relatives à la paix et à la gouvernance dans les politiques de coopération au développement avec les Etats fragiles, en particulier l'Afrique de la région des Grands Lacs. www.grapax.be



GRAP-PA Santé est un groupe de recherche en appui à la politique sur la mise en œuvre de l'agenda pour l'efficacité de l'aide (Déclaration de Paris et Programme d'action d'Accra), qui s'intéresse en particulier au domaine de la santé. Le groupe propose de comprendre comment les politiques internationales de coopération et de santé influencent l'opérationnalisation des politiques de santé dans les pays en développement. Le GRAP-PA Santé mène des recherches essentiellement dans quatre pays, à savoir le Bénin, le Mali, la République Démocratique du Congo et le Rwanda. www.grap-pa.be

La pratique évaluative dans la coopération belge : constats et perspectives ⁽¹⁾

Introduction

La pratique de l'évaluation dans la coopération au développement

La pratique évaluative dans le domaine de la coopération au développement remonte aux années 1970, lorsque les bailleurs de fonds s'inspirèrent des expériences d'évaluation des politiques publiques en vue de rationaliser leurs approches. La Banque Mondiale fait figure de précurseur en la matière, avec la création, sous la présidence de Robert Mc Namara, d'une unité indépendante chargée de l'évaluation. Avec le temps, l'évaluation s'est institutionnalisée au sein des agences de coopération et ses méthodes et pratiques ont progressivement évolué. Dans les années 1980, l'évaluation s'orientait plutôt vers la reddition de comptes. Au début des années 1990, le *New Public Management* a propulsé l'intégration de la pratique évaluative au cœur des politiques publiques, dont celles de coopération au développement, en insistant sur la nécessité de rationaliser les dépenses (efficacité, efficience, transparence, etc.). La pratique évaluative a connu une croissance exponentielle, surtout au cours de cette dernière décennie. La demande a augmenté, l'offre s'est organisée. A cet égard, les agences internationales ont joué un rôle important dans la mesure où elles intègrent désormais ce type de pratique dans leur fonctionnement routinier. Une communauté internationale d'experts, de praticiens et de scientifiques s'est constituée. La mise en place de principes

et de normes professionnelles témoigne de la professionnalisation du champ de l'évaluation de la coopération. Ces dernières années, l'agenda de la coopération au développement a accordé de plus en plus d'attention et d'importance à la responsabilité de rendre des comptes aux citoyens. Ainsi, le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement reconnaît la nécessité de recentrer le programme d'action pour le développement sur les résultats, en mettant davantage l'accent sur le rendement réel par rapport aux résultats de développement escomptés ou aux résultats à long terme, et non pas seulement sur les intrants et les extrants.

L'évaluation en Belgique

La montée en puissance de la culture de la bonne gouvernance depuis les années 1990 n'est pas sans rapport avec la nouvelle place de la pratique évaluative au sein des politiques publiques. La situation socio-économique actuelle ne fait que la renforcer. Les administrations ont désormais l'obligation éthique de rendre des comptes aux citoyens quant à l'utilisation des fonds publics. Toutefois, la pratique évaluative demeure plutôt timide dans notre pays.^[2] La Belgique est influencée par le courant évaluatif à différents niveaux. D'abord, sur le plan international, elle est membre du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques

¹ Ce *Policy Brief* est en partie issu d'un mémoire défendu à l'Université de Liège par Justine Contor en août 2013 en vue de l'obtention du grade de Master en Sciences de la Population et du Développement.^[1] Les auteurs remercient vivement le Service d'évaluation spéciale de la coopération internationale, en particulier Madame Jacqueline Liénard, pour sa contribution à la rédaction de ce document.

(OCDE), qui établit des normes en matière d'évaluation de la coopération et du développement. La Belgique souscrit à ces normes. Elle est également un pays signataire des engagements internationaux sur l'efficacité de l'aide, qui encouragent notamment la gestion axée sur les résultats (voir le GRAP Policy Brief n°1). L'évaluation est un des outils pour la mettre en œuvre. Enfin, depuis peu, la coopération belge fait l'objet d'un nouveau cadre législatif qui précise les différentes fonctions de l'évaluation (voir ci-dessous).^[3]

La création du Service de l'évaluation spéciale

L'initiative de la création du Service de l'évaluation spéciale (SES) de la coopération internationale remonte à la seconde moitié des années 1990 lorsque, suite à un scandale ayant éclaté dans la presse et remettant en question notamment des projets d'envergure démesurée ou inutiles, la Chambre mit sur pied une Commission de suivi de l'ancienne administration en charge de la coopération (l'AGCD).^[4] La Commission identifia différents dysfonctionnements et émit quatre grandes recommandations, à savoir : (i) renforcer la politique relative à la coopération au développement ; (ii) améliorer l'efficacité des instruments ; (iii) augmenter la transparence dans les prises de décisions et les modes de travail pratiqués ; et (iv) renforcer le contrôle et l'évaluation. Ces recommandations inspirèrent une vaste réforme de la coopération belge, et notamment la création de trois structures distinctes : la Direction générale de la coopération au développement (DGD), chargée de la politique ; l'agence de coopération technique belge (CTB), chargée de la mise en œuvre de la coopération bilatérale ; et enfin, en lien direct avec la quatrième recommandation, le Service de l'évaluation spéciale de la coopération internationale, chargé de l'évaluation de l'ensemble de la coopération fédérale, dirigé par un Evalueur spécial.^[5]

Le SES est actuellement régi par un Arrêté royal du 25 février 2010. Il est habilité à évaluer toutes les activités de l'Etat fédéral reconnues comme aide publique au développement par le CAD/OCDE. Ses principales missions consistent en la planification, l'exécution et le suivi d'évaluations. Une fois par an, le SES présente ses constats et recommandations au Parlement et par extension à l'opinion publique. Il est également chargé de rendre des conclusions et des recommandations exploitables dans le but d'améliorer les choix et les stratégies futures en matière de coopération au développement.

Le bilan aujourd'hui en Belgique

La nouvelle Loi sur la coopération internationale, publiée au Moniteur belge en mars 2013, réaffirme la nécessité de la gestion axée sur les résultats de développement et celle d'évaluer les résultats de la coopération. En effet, elle précise

qu'un « système de rapportage uniformisé devra [...] permettre un suivi systématique des résultats obtenus et non obtenus. Il sera en outre tenu compte de ces résultats lors de la décision concernant le déroulement futur des actions entreprises. »^[3] Dans quelle mesure les pratiques évaluatives actuelles rencontrent-elles ces deux obligations ?

Les évaluations sont-elles axées sur les résultats ?

D'une manière globale, la coopération belge éprouve des difficultés à mesurer, apprécier et rapporter les résultats et l'impact de ses actions de coopération. Jusqu'à très récemment, les évaluations réalisées par la coopération belge et par le SES analysaient essentiellement la *contribution* des interventions à l'atteinte des résultats en posant la question de savoir si le projet évalué était une des causes possibles des changements observés ou non. Les résultats des actions de coopération belge n'avaient jamais été réellement mesurés afin de pouvoir répondre à la question de savoir si les changements observés étaient effectivement *attribuables* à l'intervention évaluée. Fort de ce constat, le SES a organisé en 2012-2013 une évaluation *ex post* de l'impact de quatre projets de coopération bilatérale directe mis en œuvre dans divers secteurs dans quatre pays. Le mandat de l'évaluation était de rapporter sur les résultats réellement attribuables à ces projets et de tirer des leçons en vue d'améliorer les pratiques de la coopération belge en matière d'évaluation d'impact. L'évaluation a été menée à la fois par un bureau d'étude pour l'aspect qualitatif et par des chercheurs universitaires pour la partie quantitative et économétrique. Venant de deux mondes différents et utilisant des techniques d'analyse propres à leur discipline, ces experts ont réalisé un travail important de mise en commun et en cohérence de leurs constats. Faute de données fiables sur la situation des bénéficiaires avant le projet (*'baseline'*), les évaluateurs ont comparé la situation des bénéficiaires à celle d'un groupe contrefactuel (n'ayant pas bénéficié du projet). Pour deux projets sur les quatre, ils ont pu établir un lien de cause à effet entre l'intervention et quelques effets directs sur les bénéficiaires, et mesurer ces effets. Pour les quatre projets évalués, ils ont pu émettre un jugement argumenté sur l'atteinte ou non des résultats attendus et de l'impact. L'évaluation conclut à la pertinence de l'approche prônée par la *'theory based evaluation'* selon laquelle la combinaison de méthodes qualitatives et de méthodes quantitatives au sein d'un même processus évaluatif est la solution adéquate pour réaliser des évaluations d'impact de qualité.

Les évaluations sont-elles utiles et utilisées ?

En 2010, un examen par les pairs de la fonction d'évaluation du Service public fédéral belge Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement (SPF-AE) concluait

que les évaluations produites par le SES et l'ancien service d'évaluation interne de la DGD (qui ont fusionné en 2010) étaient « *sous-utilisées au niveau de l'élaboration des politiques, du développement des stratégies et du processus décisionnel opérationnel. La contribution des évaluations à l'apprentissage interne est limitée du fait de l'absence d'une stratégie commune de gestion des connaissances bien définie.* »^[5]

De la même manière, en 2012, une évaluation du rapportage des résultats de la DGD a constaté que le processus évaluatif joue un rôle limité dans le rapportage sur les résultats dans la mesure où depuis 2010, les directions de la DGD n'ont plus la responsabilité ni la capacité d'organiser des évaluations.^[6] En effet, la responsabilité de l'évaluation est déléguée aux acteurs chargés de mettre en œuvre la coopération (CTB et acteurs non gouvernementaux). Cependant, tant la communication des informations relatives à ces évaluations à la DGD que le volume d'informations pouvant être effectivement traité par la DGD sont limités. Une récente méta-évaluation des programmes des acteurs non gouvernementaux a confirmé ce constat. L'étude démontre une absence de politique d'évaluation au sein de la DGD fixant des objectifs, définissant des modalités et prévoyant les ressources nécessaires.

Conclusions et perspectives

Améliorer l'évaluation des résultats et de l'impact

Pour se conformer à ses engagements internationaux et à ses obligations légales, la coopération belge doit fournir de sérieux efforts afin d'orienter ses processus évaluatifs vers la mesure et l'appréciation des résultats et de l'impact de ses stratégies et actions de développement. Cela implique un changement radical dans ses pratiques évaluatives et ses méthodes utilisées en vue de tendre vers une plus grande rigueur dans l'analyse.

Pour produire des constats robustes, il est important d'utiliser à la fois des méthodes et des outils quantitatifs et qualitatifs dans un même processus évaluatif, ce qui demande du temps et des ressources adéquates en termes de budget et d'expertise. L'évaluation d'impact réalisée par le SES recommande de concevoir le dispositif d'évaluation des résultats et de l'impact dès la conception d'une intervention.^[6] Cela implique que la formulation, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des projets accordent au moins autant d'importance à l'atteinte et à la mesure des effets directs sur les bénéficiaires, qu'aux activités et aux réalisations matérielles. Cela impose donc d'expli-

citer les hypothèses sous-jacentes et la logique d'intervention. Une telle approche permet de générer des données fiables tout au long de la mise en œuvre d'une intervention, ce qui rend possible, lors de l'évaluation finale ou *ex post*, l'utilisation de méthodes quantitatives à moindre frais et de façon éthique. Par ailleurs, dans la perspective des nouvelles modalités d'aide en appui aux programmes de développement des pays partenaires (voir les GRAP Policy Briefs 1 et 2), il faut envisager d'appliquer une démarche d'évaluation rigoureuse de la mise en œuvre des politiques sectorielles, impliquant tous les partenaires et reposant sur des plateformes nationales d'information et de suivi du secteur.^[7]

Améliorer l'utilité et l'utilisation des évaluations

La communication adéquate des résultats des évaluations est une condition essentielle à leur utilité. L'Arrêté royal de février 2010 relatif au SES prévoit que tous les rapports d'évaluation soient publiés avec la réponse de la direction de l'institution dont les activités ont été évaluées. Néanmoins, à ce jour, la majorité des réponses managériales restent relativement vagues et peu opérationnelles. Elles font rarement l'objet d'un

plan de mise en œuvre des recommandations. De plus, même si le SES peut s'informer du suivi de ces recommandations, il ne dispose d'aucun pouvoir contraignant. Les acteurs de la coopération belge sont libres d'approuver (ou non) et de mettre en œuvre (ou non) les recommandations des évaluations qui les concernent. Cela vaut *a fortiori* pour le Ministre et la DGD. La communication sur les résultats des évaluations est d'autant plus nécessaire que selon la nou-

velle Loi relative à la coopération belge, les acteurs de la coopération sont désormais responsables du suivi et de l'évaluation interne de leurs interventions.

Améliorer l'utilisation des évaluations nécessite de promouvoir une réelle « culture de l'évaluation » non seulement au sein du SPF-AE mais également auprès des acteurs de la coopération belge. Le comité des pairs qui a procédé en 2010 à l'évaluation de la fonction d'évaluation du SPF-AE a observé une attitude peu enthousiaste, pour ne pas dire parfois défensive, à l'égard de l'évaluation au sein du Service public fédéral. Il a recommandé aux responsables politiques et à la DGD de réellement renforcer la culture de l'évaluation, ce qui demandera encore des efforts. A cette fin, il sera important de mieux communiquer quant à la fonction primordiale assurée par l'évaluation, qui devrait être perçue par les acteurs davantage comme permettant l'apprentissage, que comme un outil de contrôle.

Améliorer l'utilisation des évaluations nécessite de promouvoir une réelle « culture de l'évaluation » non seulement au sein du SPF-AE mais également auprès des acteurs de la coopération belge.