

L'évaluation des programmes d'aide au développement conduits par la **Commission européenne**. Les grandes synthèses thématiques et par pays

Par **Luc Lefebvre**, administrateur délégué de la société d'études et de conseil ADE¹,
enseignant à l'Institut d'études politiques (IEP – Sciences Po) de Paris • luc.lefebvre@ade.be
Et **Ivory Yong**, responsable du département d'évaluation de la société ADE • ivory.yong@ade.be

L'aide européenne aux pays en développement est importante et diversifiée. Le cadre institutionnel dans lequel elle s'exerce, le contexte historique de ces 15 dernières années et l'évolution des modes de gestion de la Commission européenne ont contribué à favoriser le développement rapide de l'évaluation de cette aide et l'expression plus formelle des priorités politiques qui la sous-tendent. Ces politiques, exprimées au niveau sectoriel ou à celui des stratégies de coopération avec chaque pays, font l'objet d'évaluations de synthèse qui posent des problèmes méthodologiques difficiles. Une évolution de l'approche évaluative vers des méthodes plus comparatives et participatives mériterait d'être explorée.

■ UNE AIDE AU DÉVELOPPEMENT IMPORTANTE ET DIVERSIFIÉE

L'Union Européenne (UE) a consacré 34,3 milliards d'euros à l'aide au développement en 2004. Cette aide représente plus de la moitié de l'aide publique au développement enregistrée par le CAD². Environ 20 % de ce montant, soit près de 7 milliards d'euros, constitue l'aide communautaire, gérée par la Commission européenne. Le reste est géré directement par les États membres.

L'aide européenne aux pays tiers³ vise à lutter contre la pauvreté, à favoriser l'intégration des économies des pays partenaires dans l'économie mondiale et à promouvoir un développement durable. Elle s'inscrit dans une politique extérieure de l'UE qui soutient des valeurs telles que le respect des droits de l'homme, la promotion de l'État de droit, la démocratie et la bonne gouvernance. Les objectifs sont donc nombreux et appliqués avec des accents variables selon les régions, comme en témoignent les accords de coopération spécifiques signés avec chacune d'entre elles.

¹ www.ade.be

Les auteurs ont contribué à certaines des évaluations décrites dans le présent texte et ont eu une influence sur les choix méthodologiques qui sous-tendent la démarche. Leur regard n'est donc pas celui d'observateurs indépendants, mais plutôt celui de praticiens directement impliqués dans l'action.

² Comité d'aide au développement de l'OCDE.

³ Pour simplifier, on entendra ici par « aide européenne aux pays tiers » l'aide gérée par la Commission européenne aux pays n'appartenant pas à l'UE, à l'exclusion des pays ayant entamé un processus d'accession à l'Union.

Dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), liés à l'Europe par une convention de coopération pluriannuelle, l'aide européenne a représenté 2,6 milliards d'euros en 2004⁴. Dans cette région, la réduction de la pauvreté est clairement affichée comme étant la priorité. L'intégration de ces pays dans l'économie mondiale est perçue comme un moyen de contribuer à ce premier objectif. Dans les pays d'ACP, l'Europe, un des principaux bailleurs de fonds, est impliquée dans la plupart des secteurs et dans les principaux choix de politique économique des pays bénéficiaires.

La coopération avec les pays méditerranéens et du Moyen-Orient, à laquelle l'aide européenne a consacré 700 millions d'euros en 2004, s'inscrit dans une politique dite de voisinage. L'ambition est notamment de créer une zone de libre-échange entre l'Europe et les pays du sud de la Méditerranée. Les enjeux commerciaux, mais aussi la question des flux migratoires et l'interconnexion des réseaux de communication constituent des dimensions importantes de cette coopération.

Dans l'ouest des Balkans (ex-Yougoslavie), l'Europe a engagé 663 millions d'euros en 2004, pour soutenir le processus de pacification et de reconstruction d'un espace politique stable et économiquement viable. La référence aux « acquis communautaires » et donc la perspective d'une accession à l'UE sous-tendent la démarche.

En Europe de l'Est et en Asie centrale, un programme européen d'assistance technique de 504 millions d'euros en 2004, poursuit des objectifs tels que l'appui à la transition vers l'économie de marché, la coopération transfrontalière et la sécurité nucléaire.

En Asie et en Amérique latine, l'aide européenne, malgré un volume total de 923 millions d'euros en 2004, joue un rôle moins important, tant par rapport aux ressources propres de ces pays que par rapport aux autres bailleurs de fonds. Dans ces régions, à quelques exceptions près telles que la Bolivie, le Bangladesh ou le Vietnam pour lesquels

l'aide européenne a un poids significatif, l'Europe vise essentiellement à assurer une présence et à appuyer quelques opérations particulières. Les conventions de coopération avec les pays asiatiques et latino-américains se réfèrent à la notion d'intérêt mutuel qui traduit l'esprit de la coopération européenne dans ces régions.

Malgré cette diversité, la Commission européenne a formulé sa politique de développement sur l'ensemble des pays tiers. Un bref survol historique rappelle que cette nécessité de cohérence politique et le développement de la pratique de l'évaluation sont allés de pair.

■ ÉVALUER L'AIDE, UNE PRATIQUE RÉCENTE MAIS INCONTOURNABLE

Au cours de la dernière décennie, trois facteurs convergents ont été à la base d'un développement important de l'évaluation de l'aide européenne : a) le cadre institutionnel particulier dans lequel s'exerce l'aide internationale; b) l'opportunité politique ouverte à la fin de la guerre froide; c) la tendance générale vers une gestion de la Commission européenne plus orientée vers les résultats.

L'aide internationale, un cadre institutionnel particulier

Le contrôle de l'action publique par le citoyen est un enjeu crucial de nos démocraties. Ce contrôle, on le sait, est d'autant plus difficile à exercer que, d'une part, la nature de l'action publique se complexifie et, d'autre part, nos sociétés sont plus hétérogènes dans le sens où elles se composent de groupes défendant des systèmes de valeurs de plus en plus contrastés. En outre, certaines valeurs défendues de longue date prennent une dimension différente. On pense notamment au désarroi des promoteurs du discours « rhénan » sur la solidarité sociale et la régulation du marché du travail face, non seulement à la concurrence mondiale, mais également à l'évolution de la notion même de soli-

⁴ Les chiffres cités proviennent du Rapport annuel sur la politique de développement de la Communauté européenne, Commission européenne (2005).

darité. Le facteur 100 qui distingue ce que nous donnons aux « nôtres » de ce que nous donnons aux « autres » pose en effet une question éthique de plus en plus difficile à occulter. Les Européens, pourtant réputés généreux, on vient de le voir, consacrent plus de 30% de leurs revenus à leurs systèmes nationaux de solidarité sociale et autour de 0,3% à la solidarité internationale. Nous donnons peu à ceux qui ont commis l'erreur de naître du mauvais côté de nos frontières et une des raisons souvent avancées de notre parcimonie est que nous ne savons pas très bien « ce qu'ils font de cet argent ».

Le contrôle de l'action publique par le citoyen s'exerce dans des conditions très différentes selon que cette action se réalise au sein de l'espace national ou dans un pays tiers. En effet, comme l'indique la figure 1, au sein de l'espace national, le citoyen exerce en tant qu'électeur un contrôle par l'entremise du parlement sur les décisions politiques prises par l'exécutif. En tant que contribuable, il fournit à ce dernier les moyens de son action et il est lui-même bénéficiaire (parfois victime) des actions entreprises par le gouvernement, que celui-ci les conduise directement par son administration, ou indirectement en s'appuyant sur les entreprises ou d'autres formes d'association. En principe, le ci-

toyen est à l'origine des choix politiques, en finance la mise en œuvre et en voit les résultats. On dira dans ce cas que la boucle de rétroaction est fermée. Une telle configuration n'implique évidemment pas que l'information du citoyen, ni même celle des acteurs de l'intervention publique, soit parfaite. L'évaluation a certes un rôle à jouer dans ce cadre comme moyen d'éclairage critique de l'action à la fois dans la perspective de permettre aux décideurs de tirer les leçons de l'expérience (perspective formative), mais également pour rendre compte au citoyen qui, aux divers titres évoqués ci-dessus, peut, à travers ses représentants, exercer un pouvoir (perspective sommative).

La configuration institutionnelle de l'aide internationale est toutefois très différente (figure 2). Dans ce cas, le citoyen-contribuable et le citoyen-bénéficiaire appartiennent à deux espaces politiques distincts. Même dans le cas le plus favorable où ces deux espaces sont démocratiques, le contribuable n'a que très peu de moyens d'apprécier l'effet des interventions qu'il finance et le bénéficiaire n'a le pouvoir politique d'influencer ni la fraction des impôts consacrée à l'aide, ni même souvent l'affectation de celle-ci.

En outre si, comme on l'a évoqué ci-dessus, le contrôle de l'action publique est plus difficile dans

FIGURE 1 : SCHÉMA INSTITUTIONNEL DE L'ACTION PUBLIQUE NATIONALE

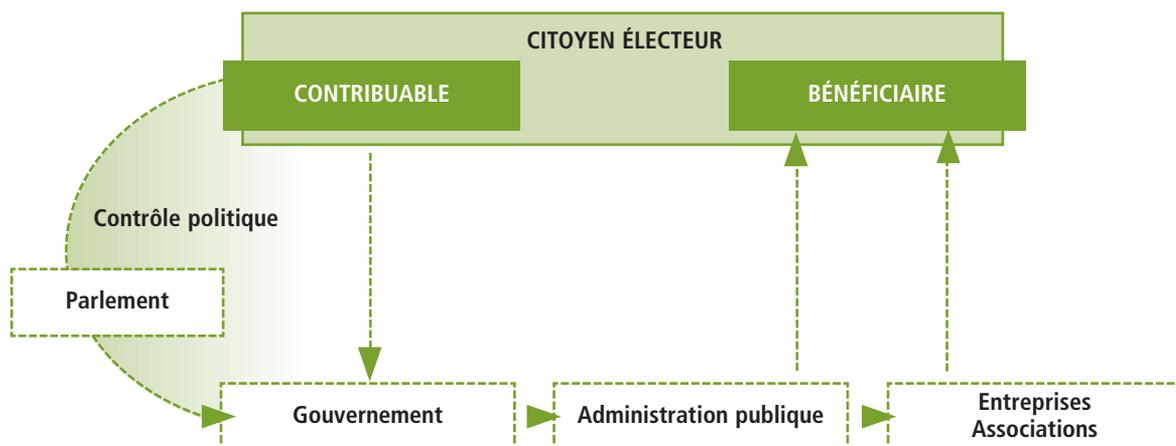
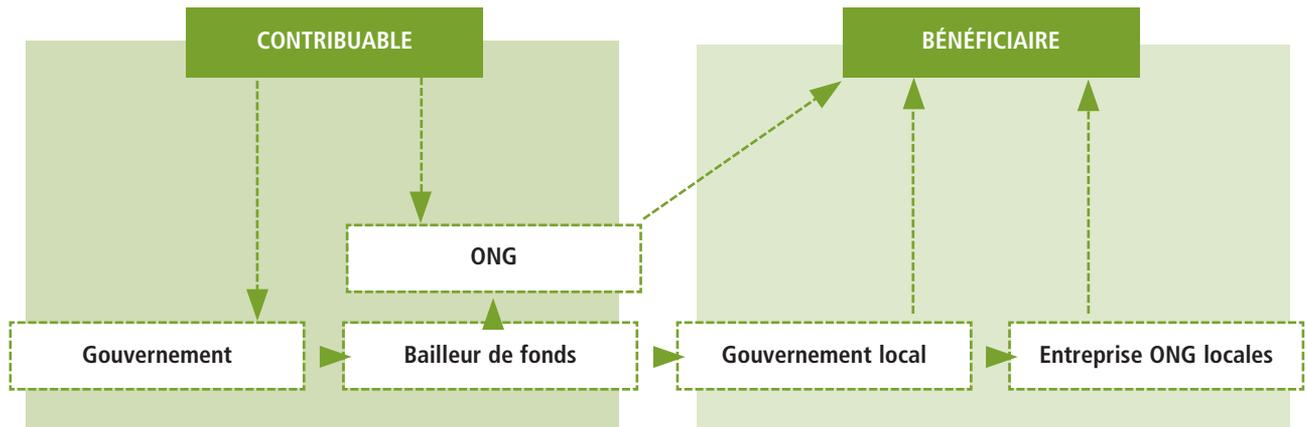


FIGURE 2 : SCHÉMA INSTITUTIONNEL DES INTERVENTIONS D'AIDE PUBLIQUE INTERNATIONALE



des sociétés composées de groupes très différenciés en termes de systèmes de valeurs, dans le cas de l'aide internationale, la situation est plus complexe encore. En effet, les différences de statuts économiques, d'univers culturels, de contextes historiques, de niveaux de formation séparant le contribuable et le bénéficiaire sont généralement telles que leur simple mise en contact ne suffirait probablement pas à établir entre eux la complicité nécessaire pour pouvoir contrôler les nombreux intermédiaires chargés de transférer les ressources de l'un vers l'autre. En d'autres termes, dans le contexte actuel, les intérêts et les valeurs des uns sont généralement trop différents de ceux des autres pour qu'une telle perspective paraisse réaliste. On parle de *boucle de rétroaction ouverte*, laissant les acteurs de la chaîne de distribution de l'aide quasiment sans contrôle démocratique⁵.

L'évaluation peut-elle contribuer à fermer cette boucle? En principe, l'évaluation peut effectivement jouer plusieurs rôles dans le schéma décrit ci-dessus: informer le bénéficiaire, informer le contribuable et permettre aux acteurs de tirer les leçons de leur expérience.

Informé le bénéficiaire contribue à sa capacité éventuelle d'exercer un contrôle sur le rôle des acteurs locaux. Relayer sa perception des effets de l'aide peut lui fournir indirectement les moyens d'en influencer l'affectation. La tendance est à l'appropriation de l'évaluation par les gouvernements et les autres acteurs des pays bénéficiaires, même si ce processus est limité par un manque de capacités. Si cette tendance se poursuit aux dépens du droit de regard du « contribuable-électeur », les partenaires occidentaux de l'aide risquent de fonctionner sans aucun contrôle, car les bénéficiaires et même leurs gouvernements ne disposent que de très peu de pouvoir sur les bailleurs de fonds et autres organisations non gouvernementales (ONG) internationales. Cette absence de contrôle démocratique de la chaîne d'acteurs de l'aide peut induire une perte de crédibilité de celle-ci et une diminution des financements. Les agences des Nations Unies constituent un exemple intéressant d'institutions dans lesquelles le pouvoir des gouvernements bénéficiaires est relativement important, mais qui éprouvent les plus grandes difficultés à financer leurs activités sans l'aide d'autres bailleurs tels que

⁵ Lire à ce sujet Martens et al. (2002).

la Banque mondiale ou les agences bilatérales dont la structure de pouvoir est très différente.

Informar le contribuable des effets de son aide est indispensable afin de maintenir une pression suffisante sur les acteurs (bailleurs de fonds, ONG, entreprises) pour que ceux-ci se soucient de l'efficacité de leur intervention. Dans le contexte européen, le contribuable est représenté par les ministres des finances des États membres. Lorsque l'on sait que le principal canal d'aide européenne à l'Afrique est le Fond européen de développement, alimenté sur une base volontaire par les États membres, on mesure mieux l'importance de ce rôle.

Dans une perspective plus « formative », on observe des boucles plus courtes liant entre eux les acteurs de l'aide (bailleurs de fonds, gouvernements, ONG, entreprises). L'évaluation peut les aider à tirer les leçons du passé pour améliorer la qualité de leur action future. La nature de cette action et les objectifs qu'elle poursuit ont évolué dans le temps.

Une fenêtre politique favorable à l'analyse des effets de l'aide

Du début des années 1960 jusqu'au début des années 1990, l'heure était à la décolonisation et à la guerre froide. Au début de cette période, l'aide au développement servait à protéger les intérêts des anciennes puissances coloniales, puis, progressivement, à maintenir les régimes assistés solidaires (captifs?) de ce que l'on appelait à l'époque le Monde libre. Dans ce contexte, la pertinence de l'aide paraissait stratégiquement évidente et son efficacité se mesurait en termes géopolitiques.

L'effondrement du bloc soviétique suscita de profondes remises en question. L'enjeu géopolitique que représentaient les pays « pauvres » parut nettement moins présent et les flux d'aide auraient pu tarir. Le risque était d'autant plus grand que lorsque l'on a réellement commencé à se demander

quelle était l'efficacité de l'aide en termes, notamment, d'appui à la croissance économique des pays bénéficiaires, les conclusions des premières études se révélèrent dévastatrices⁶. Il était urgent d'en savoir plus sur l'utilité de l'aide au développement. Une fenêtre politique s'était ouverte durant laquelle il était devenu non seulement possible d'évaluer l'aide par rapport au discours qui la justifiait, mais cette démarche était devenue nécessaire pour entretenir la volonté des citoyens ou de leurs représentants de contribuer au financement de ces interventions. L'évaluation, à la méthodologie encore balbutiante à l'époque, surtout s'agissant d'opérer dans des environnements très pauvres en données, connut un essor sans précédent. On évalua non seulement les projets individuels, mais des ensembles d'interventions par secteur ou par pays. Les premiers résultats ne contribuèrent pas vraiment à rassurer, sauf sur un point important : on commençait à se soucier de la pertinence, de l'efficacité, voire même de l'efficience des interventions de l'aide internationale.

Dès les premières évaluations sectorielles, conduites par la Commission européenne et d'autres bailleurs de fonds, la nécessité d'inscrire les interventions dans un cadre politique plus cohérent, basé sur une analyse plus systématique, apparut comme une recommandation majeure⁷. Parallèlement, et largement sous l'influence de ces évaluations, le discours stratégique des bailleurs de fonds s'est considérablement affiné et la coordination entre eux s'est améliorée. Des valeurs telles que la démocratie, les droits de l'homme, l'environnement et l'égalité des chances furent plus clairement affirmées comme des valeurs que l'aide internationale visait à promouvoir. La réduction de la pauvreté est devenue l'objectif général explicite de l'aide, fournissant au passage, pour un temps, l'aune commune et ultime dont les évaluateurs avaient besoin pour en apprécier les performances. La Commission européenne exprima très clairement ce choix en 2000 dans une Communication⁸ puis dans une

⁶ Lire à ce sujet diverses études lancées dès 1995 et synthétisées par Dollar et Pritchett (1998).

⁷ Voir par exemple les évaluations réalisées dans les secteurs du développement rural (ADE, 1995) et des transports (Tecnecon, 1995).

⁸ Commission européenne (2000a).

Résolution du Conseil⁹. Cette dernière constitua le premier document de politique d'aide au développement applicable à l'ensemble des pays bénéficiant de l'appui de l'Europe.

À la fin de 2001, la « guerre contre le terrorisme » referma brutalement, mais pas complètement, cette fenêtre. Les considérations géopolitiques reprirent le dessus dans bien des pays et leur poids dans les décisions d'allocations de ressources de l'aide redevint déterminant. Déterminant, mais probablement moins écrasant que lors de la guerre froide. À la Commission européenne, comme chez la plupart des bailleurs de fonds, notamment sous la pression d'une opinion publique plus sensibilisée¹⁰, l'évaluation ne perdit pas trop de ses acquis des années 1990. Elle continua au contraire à évoluer, partiellement supportée par une dynamique plus large, sans rapport direct avec l'aide au développement : la volonté affichée de la Commission européenne dans son ensemble, de faire évoluer ses pratiques d'une culture de gestion des ressources vers une gestion axée sur les résultats dans tous les domaines qu'elle couvre.

Une Commission européenne plus axée sur les résultats

Depuis le début des années 2000, la Commission européenne a considérablement renforcé le statut de l'évaluation, considérant cette démarche comme une des clefs de voûte de la réorientation de ses méthodes de gestion vers ce que l'on appelle à Bruxelles la gestion par activité. L'objectif est de mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les ressources et les structures. Cela implique de met-

tre en place un système d'information et d'analyse adapté. Selon les communications présidant à cette réforme¹¹:

- les activités de la Commission devront faire l'objet d'évaluations régulières, au moins une fois tous les six ans;
- les Directions générales (DG) devront avoir accès à des capacités d'évaluation spécialisées, internes ou en partage avec d'autres DG;
- une DG sera chargée de la coordination et du développement des capacités de la Commission en cette matière;
- on veillera à assurer l'intégration des conclusions des évaluations dans les décisions de programmation.

On se trouve donc devant un programme ambitieux et complet visant non seulement à développer des capacités en évaluation, mais à en généraliser la pratique et à s'assurer que les évaluations nourrissent réellement la décision. Pour les raisons évoquées ci-dessus, les DG en charge de l'aide au développement avaient de l'avance sur les autres et se sont donc inscrites assez facilement dans cette nouvelle approche.

⁹ Commission européenne (2000d).

¹⁰ « Une enquête Eurobaromètre spéciale, réalisée en 2004, confirme que la population européenne attend de l'Union qu'elle joue un rôle central en matière de développement. Six citoyens européens sur dix estiment que la Commission européenne aide les populations démunies des pays en développement, un objectif jugé important par neuf personnes sur dix. » (Commission européenne, 2005).

¹¹ Les réformes évoquées ont donné lieu à la production de nombreuses déclarations officielles, parmi lesquelles l'une des plus explicites à propos de l'évaluation est celle intitulée « Mettre l'accent sur les résultats : renforcer l'évaluation des activités de la Commission » (Commission européenne, 2000c).

■ LES GRANDES ÉVALUATIONS DE SYNTHÈSE

Une responsabilité clairement définie

Depuis janvier 2001, trois DG de la Commission européenne sont directement impliquées dans la gestion de l'aide extérieure: la DG Développement, la DG Relations Extérieures et EuropeAid. Les deux premières sont responsables de la définition de la stratégie et de la programmation des aides européennes. EuropeAid est responsable de la mise en œuvre des instruments d'aide (depuis l'identification des projets et des programmes jusqu'à leur évaluation *ex post*) pour l'ensemble des pays tiers.

L'évaluation des interventions de l'aide européenne est assurée à deux niveaux: a) l'évaluation des projets qui relève de la responsabilité des délégations¹² qui les mettent en œuvre; b) les évaluations de synthèse ainsi que le suivi externe de projets qui sont réalisés sous le contrôle d'une unité d'évaluation centrale. Ces évaluations sont confiées à des évaluateurs externes.

L'unité d'évaluation, commune aux trois DG évoquées ci-dessus, rend compte directement au Commissaire en charge des Relations extérieures. Elle fournit un appui méthodologique aux délégations et aux responsables des évaluations de projets. Pour ce faire, l'unité développe actuellement une série d'outils de collecte d'information et d'analyse, présentés sous la forme de lignes directrices méthodologiques qui seront accessibles sur le site Internet de la Commission européenne à la fin de 2005. Cet effort de formalisation des méthodes prend toute son importance dans un contexte où la Commission européenne déconcentre une série de responsabilités, y compris les évaluations, vers ses délégations dans les pays tiers.

L'unité d'évaluation d'EuropeAid bénéficie elle-même de l'appui méthodologique de l'unité correspondante de la DG Budget. Cette dernière est

considérée comme la tête d'un réseau d'évaluation couvrant l'ensemble des DG de la Commission.

Les déclarations politiques du début des années 2000 ont donc été largement traduites dans les faits, à tout le moins en ce qui concerne le montage institutionnel. L'évaluation de projets est toutefois restée le maillon faible, partiellement compensée par un système de suivi coordonné par l'unité d'évaluation.

Ce système, baptisé le ROM¹³, consiste en de brèves visites sur le site des projets par des consultants extérieurs qui remplissent des fiches de notation standardisées et où ils fournissent un certain nombre d'informations factuelles. Ils doivent également donner leur appréciation de l'efficacité, de l'efficience, de l'impact, de la pertinence et de la durabilité probable des projets et des programmes. Leurs travaux reposent sur l'analyse de documents et sur des entretiens avec des représentants des principales catégories de participants aux projets, y compris les bénéficiaires finaux. Les rapports, les avis des gestionnaires et les documents fondamentaux des projets sont consignés dans une base de données centrale. Le suivi porte sur les projets en cours (mis en œuvre depuis au moins six mois et prévus pour une période équivalente) et dotés d'un budget minimal d'environ 1 million d'euros. En 2004, 1 100 projets d'une valeur totale d'environ 7,6 milliards d'euros ont été suivis dans 117 pays répartis dans les 6 régions de coopération.

Ce système constitue un progrès important par rapport au passé en termes de gestion de l'information sur les projets. On peut toutefois se demander s'il est indispensable que les consultants, compte tenu des moyens dont ils disposent pour chaque intervention, dépassent leur rôle de moniteur chargé de suivre un certain nombre de paramètres pour se lancer dans une appréciation selon des critères de type évaluatif tels que ceux cités plus tôt.

¹² Représentations de la Commission européenne dans les pays tiers.

¹³ *Results Oriented Monitoring*.

Une approche adaptée à des objets complexes

Les évaluations dont il est question ici portent essentiellement sur les stratégies d'aide adoptées par la Commission européenne, abordées soit sur le plan sectoriel ou thématique, soit au niveau d'un pays ou d'une région¹⁴. Parmi les évaluations thématiques déjà réalisées, on citera les interventions en appui au développement des transports, à la protection de l'environnement, au développement du secteur privé, à la sécurité alimentaire, les programmes de microréalisations, les programmes d'appui au développement des capacités commerciales, etc.

Les champs couverts par ces évaluations sont étendus et hétérogènes. La période sous revue est souvent de dix ans. Pour ce qui est d'un pays ou d'une région, les évaluations couvrent la stratégie de coopération de la Commission européenne et sa mise en œuvre. Ceci implique la prise en compte de toutes les interventions communautaires et de tous les instruments utilisés dans les différents secteurs d'intervention dans ce pays ou cette région. Sur le plan sectoriel ou thématique, les évaluations se concentrent sur la stratégie et la mise en œuvre de la coopération dans un secteur spécifique, mais portent, en général, sur tous les pays et régions recevant de l'aide européenne.

Les sources d'hétérogénéité des champs d'évaluation sont donc de plusieurs ordres :

- Temporel d'abord : dix ans, c'est très long. Une telle période chevauche toujours les années 1998-2002 au cours desquelles les principales réformes de l'approche de l'aide européenne ont été formulées dans la plupart des secteurs. En outre, de nombreux pays partenaires ont connu des crises politiques ou naturelles majeures durant cette période.

- Spatial ensuite : l'appui au développement du secteur privé au Vietnam, en Zambie ou au Maroc pose des problèmes assez différents. L'évaluation d'une politique sectorielle appliquée dans des contextes aussi différents peut conduire à des conclusions très contrastées selon les régions.
- Sectoriel enfin : dans un pays donné, porter un jugement sur un spectre d'activité allant de la construction de routes à la promotion des droits de l'homme n'est pas toujours facile.

Ces difficultés ne condamnent toutefois pas l'idée de pratiquer des évaluations à ces niveaux. En effet, la Commission européenne a amélioré la cohérence de son action en affichant ses politiques d'intervention à l'échelle de l'ensemble des pays tiers et pour chacun d'entre eux. Il est donc logique qu'elle se pose périodiquement la question de la pertinence, de l'efficacité ou de l'efficience de ces politiques. L'important est d'admettre l'hétérogénéité des champs couverts et d'en déduire une approche évaluative qui aura le souci d'éviter la généralisation de constats trop spécifiques.

Les priorités politiques exprimées dans les critères d'évaluation

Dans tous les cas, l'analyse est basée sur les critères d'évaluation proposés par le CAD¹⁵, à savoir : la pertinence, l'efficacité, l'impact, la durabilité et l'efficience. La notion de pertinence est souvent entendue comme la cohérence entre l'objectif spécifique¹⁶ de l'objet d'évaluation (la stratégie de coopération dans un secteur ou la stratégie de coopération avec un pays) et les objectifs plus généraux¹⁷ de la coopération européenne avec les pays tiers. L'analyse d'efficacité est généralement centrée sur la mesure dans laquelle les objectifs opérationnels et dans certains cas l'objectif spécifique de l'objet d'évaluation sont atteints.

¹⁴ La notion de région étant entendue ici comme un groupement de plusieurs pays voisins bénéficiant d'accords de coopération avec la Communauté européenne (l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine, Mercosur, les pays méditerranéens).

¹⁵ Development Assistance Committee (1991).

¹⁶ Objectif spécifique : objectif que l'intervention doit atteindre.

¹⁷ Objectif général : objectif politique d'un ordre supérieur auquel l'intervention doit contribuer.

À ces critères classiques s'ajoutent des priorités plus propres à l'aide européenne telles que la cohérence entre les politiques de l'Union qui peuvent affecter les pays en développement (politiques commerciale, agricole ou autre) et les objectifs de la politique de développement et la coordination des interventions entre la Communauté et les autres bailleurs de fonds.

Les traités indiquent que «L'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Le Conseil et la Commission ont la responsabilité d'assurer cette cohérence et coopèrent à cet effet»¹⁸. On lit en outre que «La Communauté et les États membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales»¹⁹.

La politique de développement de la Communauté européenne reprend ces exigences et rappelle que «*La réalisation de cet objectif [de développement] suppose une cohérence accrue entre l'ensemble de nos politiques ayant un impact sur les pays en développement. Une telle cohérence dépend également d'une meilleure coordination et d'une complémentarité avec les actions des États membres*»²⁰.

Finalement, les évaluateurs doivent également apprécier la mesure dans laquelle les interventions financées par la Commission contribuent à promouvoir des valeurs telles que les droits de l'homme, la bonne gouvernance, l'égalité entre les

sexes ou la protection de l'environnement²¹. Il s'agit de valeurs définies comme importantes par les représentants de ce que nous avons appelé plus haut les «citoyens-contribuables». La Commission doit donc vérifier si son aide contribue à la promotion de ces valeurs.

Des interventions évaluées en référence à la politique affichée

La politique européenne d'aide au développement se décline par secteur ou thème d'intervention tels que le développement rural, les transports, l'appui au secteur privé, la gestion de l'eau²², etc. Ces documents de politique sectorielle servent de référence lors de la conception et de la négociation d'interventions avec les pays bénéficiaires et les autres bailleurs de fonds. Ils constituent également la référence principale des évaluations sectorielles. Ils sont de plus en plus structurés sur une base standardisée qui impose à leurs auteurs d'afficher relativement explicitement leurs objectifs.

Dans le cas de la stratégie de coopération avec un pays, le texte de référence est intitulé Document de stratégie pays (DSP)²³. Ce document est produit tous les cinq ans par la délégation de la Commission européenne et fait l'objet d'un accord avec le gouvernement bénéficiaire. Une revue de l'exécution de ces accords est prévue à mi-parcours, au moins pour les pays d'ACP. En outre, un rapport annuel d'exécution est produit conjointement avec le gouvernement bénéficiaire pour analyser le progrès réalisé dans la mise en œuvre du programme de coopération.

¹⁸ Union Européenne (2002b), Titre I, Article 3.

¹⁹ Union Européenne (2002a), Titre XX, Article 180.

²⁰ Commission européenne (2000a), p. 4.

²¹ Ces valeurs sont curieusement appelées *crosscutting issues* plus ou moins bien traduit par «aspects transversaux».

²² Voir respectivement Commission européenne (2002b, 2000b, 2003, 2002a).

²³ Jusqu'à 2002, ces documents ne comprenaient que des descriptions et des analyses de la situation du pays. La programmation des interventions, établie en accord avec le pays bénéficiaire, était consignée dans un document séparé appelé Programme Indicatif National (PIN). Actuellement, les deux dimensions sont contenues dans un seul document.

Les procédures actuelles sont relativement strictes : la première tâche des évaluateurs est de présenter la logique d'intervention, autrement dit l'arbre des objectifs caractérisant l'action européenne à partir des documents de politique cités ci-dessus. La logique d'intervention ainsi présentée constitue la principale base de référence pour juger de la pertinence et de la cohérence interne de la politique. On s'y référera également pour juger de l'efficacité de la politique et pour établir les questions d'évaluation.

Une analyse guidée par des questions d'évaluation

Les questions d'évaluation servent à mieux focaliser le travail de l'évaluateur sur un nombre limité de sujets. En général, le nombre de questions est limité à dix, ce qui est beaucoup, mais traduit les débats parfois animés qui ont précédé la commande de l'évaluation. On essaie autant que possible de les formuler en fonction des critères d'évaluation. Les questions correspondant à la pertinence, à l'efficacité, à l'impact et à la durabilité sont ancrées dans la logique d'intervention. Leur formulation dépend donc de la nature du secteur étudié et des objectifs poursuivis. Par contre, les questions correspondant aux autres critères tels que l'efficacité, la coordination et les thèmes transversaux sont généralement moins dépendantes du programme évalué. Les questions évaluatives sont formulées soit par la Commission lors de la commande de l'évaluation, auquel cas elles apparaissent dans les termes de référence (cahier des charges), soit par les évaluateurs dans une première phase de leur démarche (phase de structuration).

La Commission seule aux commandes

Les trois partenaires habituels de ce type d'évaluation sont l'unité chargée de l'évaluation de l'aide européenne (unité d'évaluation), le groupe de référence et l'équipe d'évaluation :

- *L'unité d'évaluation*, équipe spécialisée maîtrisant les méthodes, est chargée de conduire l'opération. Pour chaque évaluation, elle constitue le groupe de référence décrit ci-dessous, formule

les termes de référence, sélectionne les évaluateurs, assure le suivi de leur travail, approuve les rapports à chaque étape du processus et en assure la restitution interne et la publicité.

- *Le groupe de référence*, exclusivement composé de fonctionnaires de la Commission européenne est en charge des interventions concernées par l'évaluation. Dans le cas des évaluations de programmes nationaux, les délégations européennes dans ces pays et des représentants nationaux sont également présents. Ce groupe commente les rapports à différents stades de l'évaluation. Ses membres peuvent également fournir un relais facilitant l'accès aux services concernés par l'étude. Le groupe de référence est présidé par un représentant de l'unité d'évaluation.
- *Les évaluateurs*, équipe composée de consultants externes à la Commission.

Il s'agit donc d'évaluations externes, mais dont le contrôle est exclusivement entre les mains de la Commission européenne. Ce contrôle n'implique aucune représentation formelle ni des bénéficiaires ni même des acteurs non membres de la Commission. Ceux-ci sont consultés, autant que possible, vu l'étendue des champs couverts, par les évaluateurs, mais n'ont aucune influence directe sur la démarche. Ce type d'évaluation pose des problèmes méthodologiques particulièrement complexes, notamment en raison de l'ampleur et de l'hétérogénéité des champs couverts. La conception de l'échantillon de pays et d'interventions à observer et le choix des méthodes de collecte d'information et d'analyse reposent sur des bases méthodologiques encore en pleine évolution.

Le cadre institutionnel présenté ci-dessus, impliquant un contrôle quasi exclusif de l'évaluation par la Commission européenne, par ailleurs principal concepteur et gestionnaire des politiques évaluées, ne serait clairement pas adapté à une démarche évaluative « sommative » (destinée à rendre compte au citoyen). Ce n'est pas l'objet principal des évaluations décrites ici. En effet, en référence aux différents rôles de l'évaluation présentés ci-dessus, nous sommes dans le dernier cas, décrivant les évaluations formatives réalisées entre

acteurs de l'aide afin d'améliorer la qualité de leurs décisions. Il s'agit d'une démarche dont la méthodologie n'est pas encore stabilisée qui vise à permettre à la Commission de tirer les leçons de son expérience et à alimenter, sur cette base, les réflexions qui ont accompagné la réforme profonde de la conception de l'aide au développement qui a caractérisé la décennie 1995-2005.

La logique d'intervention, les questions d'évaluation, l'approche prévue par les évaluateurs pour y répondre, les sources utilisées et, plus tard, les constats, sont proposés au groupe de référence qui les commente. L'unité d'évaluation valide ensuite chaque étape du processus, confirmant que les termes de référence sont exécutés selon des standards professionnels acceptables. Que penser de ces validations successives? Ces évaluations complexes qui engagent des équipes parfois nombreuses pour 12 à 18 mois, comportent des risques pour toutes les parties. L'évaluateur, tel un grimpeur qui escalade une paroi rocheuse, doit y planter régulièrement des pitons et y passer sa corde pour éviter de retomber trop bas en cas de chute. La validation à différentes étapes de l'évaluation joue ce rôle. La solidité des validations dépend largement de l'unité d'évaluation qui s'assure à chaque stade que l'évaluateur travaille selon les standards professionnels les plus stricts, réduisant par là son propre risque et celui des autres parties prenantes. Mais une fois cette étape validée, l'unité d'évaluation « protège » l'évaluateur contre la remise en cause ultérieure de cette étape par une des parties concernées. Les validations successives assurent que la construction progressive de la confiance entre les parties prenantes, indispensable à la production d'une évaluation crédible, s'établit sur des bases solides. Elles permettent à l'évaluateur de continuer à prendre des risques jusqu'à la fin du processus et donc accroissent à la fois son indépendance et la crédibilité de l'évaluation.

Si la conduite de l'évaluation reste assez confinée au sein des services de la Commission, un effort sensiblement accru est consenti depuis peu pour en assurer la diffusion et le suivi des résultats.

Un effort de publicité et de rétroaction

Les standards d'évaluation de la Commission européenne²⁴ requièrent l'établissement de mécanismes de diffusion, de rétroaction et de suivi appropriés pour toutes les évaluations. Cinq canaux de dissémination sont établis :

- Les rapports sont d'abord envoyés aux commissaires et aux directeurs généraux, ensuite aux services directement concernés par l'évaluation ainsi qu'au réseau d'évaluation du CAD. Les rapports sont également transmis sur demande au Parlement européen et à la Cour des comptes;
- Les rapports d'évaluation sont ensuite mis à la disposition du public sur le site Internet de la Commission européenne²⁵. Une fiche contradictoire (voir plus bas) élaborée par les services concernés y est jointe;
- Après la publication du rapport sur Internet, un court article contenant l'objet, le champ couvert et les conclusions de l'évaluation est publié dans l'intranet des DG concernées par l'aide au développement;
- Le même article est publié dans la *Newsletter* interne d'EuropeAid. En outre, l'unité d'évaluation produit tous les six mois une « *Newsletter* de rétroaction » avec des articles sur toutes les évaluations récemment produites;
- Une fois que le rapport d'évaluation a été distribué, un atelier peut être organisé à Bruxelles ou dans le pays dont le programme est évalué pour encourager la discussion autour des constats et des recommandations de l'évaluation. Des représentants des États membres, des pays bénéficiaires, des autres bailleurs de fonds et des ONG sont notamment invités selon le sujet.

²⁴ Commission européenne (2002c).

²⁵ Commission européenne, <http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/index.htm>

La rétroaction est aussi importante que la dissémination. Elle contribue à la prise en compte des résultats des évaluations et permet à l'unité d'évaluation de s'informer sur la manière dont les évaluations sont utilisées par les services concernés. L'outil de rétroaction le plus important est la fiche contradictoire. Ce document doit être rempli pour toutes les évaluations terminées. Il comporte trois colonnes : a) la première liste les recommandations de l'évaluation; b) la deuxième présente les réponses des services concernés par ces recommandations; c) la troisième, remplie un an plus tard, présente les actions entreprises par les services. La fiche contradictoire est publiée sur le site Web de la Commission européenne avec le rapport d'évaluation. L'unité d'évaluation a la responsabilité de demander aux services concernés de remplir la fiche contradictoire immédiatement après la finalisation de l'évaluation et un an plus tard.

Une visite du site Web indiqué précédemment permet de vérifier que les rapports sont effectivement publiés et que les fiches contradictoires sont établies. Par contre, on trouve encore peu de signes de suivi d'exécution des recommandations après un an.

L'effort consenti pour systématiser tant la valorisation interne que la publicité des évaluations est incontestable et donne une crédibilité certaine à l'ensemble de la démarche.

■ DÉFIS À RELEVER ET PISTES À EXPLORER

En quinze ans, le chemin parcouru est énorme, mais les défis encore à relever pour améliorer la qualité et pouvoir systématiser le recours aux évaluations de synthèse le sont tout autant. On peut constater notamment :

- le problème d'« imputabilité », ou à qui doit-on rendre compte,
- l'évolution de la nature de l'aide européenne,

- la mauvaise qualité des données et l'absence de normes,
- la dispersion géographique des interventions et donc le coût de leur évaluation,
- l'hétérogénéité des champs des grandes évaluations thématiques.

À qui rendre compte ? On l'a vu, le bénéficiaire a peu de pouvoir. Il n'a aucun pouvoir « revendicatif » tel que celui qu'ont obtenu les bénéficiaires des solidarités intranationales, porteurs de mouvements sociaux qui ont réussi à s'imposer et à obtenir les transferts sociaux que nous connaissons. Dans le contexte international, il est donc essentiel de rendre compte à celui que nous avons appelé le citoyen-contribuable ou à ses représentants contrôlant les cordons de la bourse. Toutefois, un système d'évaluation strictement justifié par la volonté de maintenir, voire d'augmenter le flux d'aide, risque de devenir rapidement « cosmétique », plus enclin à justifier qu'à juger²⁶. Certains considèrent que c'est déjà largement le cas. Le défi est donc bien d'axer l'imputabilité sur le contribuable, tout en s'assurant que l'évaluation reste critique. Pour éviter les dérives complaisantes, il est fondamental d'intégrer autant que possible l'expression des bénéficiaires dans ces évaluations et de leur permettre d'y réagir.

Le défi à relever par l'évaluation et la gestion des flux d'information qui en sont le corollaire est donc de faciliter l'expression du bénéficiaire et de le mettre en communication avec le contribuable pour qu'ensemble ils puissent assurer un meilleur contrôle de la chaîne d'acteurs. Il faut pour cela préciser les zones de convergences d'intérêt entre les uns et les autres.

Les ONG qui investissent beaucoup dans la médiation de leur action ont compris l'enjeu de cette communication. Elles cherchent à motiver le contribuable en donnant un visage au bénéficiaire et en lui accordant un espace de communication,

²⁶ Martens et al. (2002).

même si elles en contrôlent le contenu de manière parfois discutable. L'évaluation de l'aide doit être plus indépendante et plus critique, mais doit jouer sur les mêmes registres. Elle doit donc être réalisée plus largement par les gouvernements et surtout par les populations bénéficiaires, mais pas exclusivement, et même pas essentiellement pour eux, si l'on veut que les acteurs de l'aide soient réellement soumis à un contrôle externe et gardent leur crédibilité.

Comment adapter l'évaluation à l'évolution des approches? La Commission européenne est engagée dans un processus de déconcentration et de décentralisation de la gestion de son aide. La déconcentration consiste à donner plus de responsabilités aux délégations et la décentralisation à responsabiliser plus directement les autorités locales. De plus en plus, l'aide prend la forme d'appuis budgétaires finançant des politiques macroéconomiques ou sectorielles, ce qui implique plus de leadership du gouvernement bénéficiaire, plus de coordination entre bailleurs de fonds, moins de possibilités pour chaque bailleur d'affecter ses fonds à des opérations précises, moins de contrôle des ressources, mais plus de suivi des résultats. Parallèlement, et non sans certaines contradictions, la tendance est également à la prise en charge de missions de service public par des organisations privées issues de la population ou des ONG internationales. Où faut-il, dans un tel contexte, situer la fonction d'évaluation? Au niveau central? Au niveau des délégations? Comment procéder?

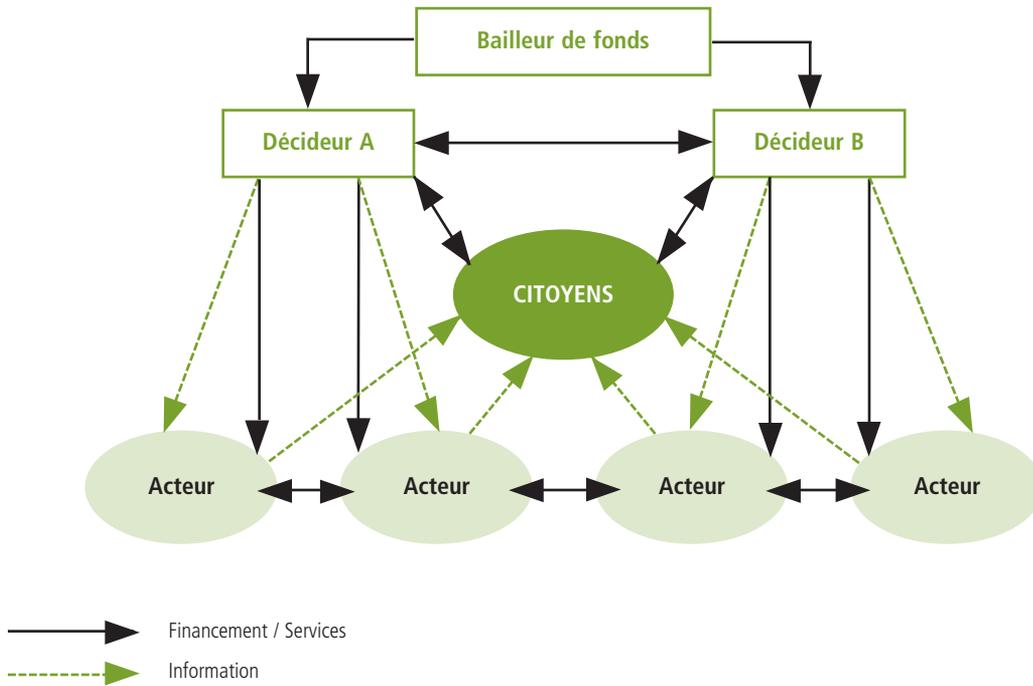
Comment traiter le problème de la qualité des données? Voici peu, la pression sur les acteurs de l'aide internationale, pour qu'ils assurent un suivi systématique de leurs interventions et surtout des effets de celles-ci, était très faible. Il est souvent difficile, par exemple, de reconstituer même l'inventaire des interventions réalisées dans un secteur donné au cours de ces dix dernières années. Plus récemment, au contraire, les nécessités de la coordination multi bailleurs, le dialogue politique avec les gouvernements et la culture de gestion par objectif ont donné lieu à l'identification d'une plé-

thore d'indicateurs pour lesquels nous ne disposons que de séries courtes et souvent discontinues. Le volume de données s'accroît incontestablement, mais comment juger sur cette base? Sur quelles normes s'appuyer pour convertir ces indicateurs en critères de jugement, crédibles et acceptables?

Les évaluations de programmes nationaux comme les évaluations thématiques souffrent, on l'a déjà évoqué, de la grande hétérogénéité du champ qu'elles doivent couvrir. La solution logique à ce problème est soit de diviser le champ en périodes (espaces) plus homogènes, soit d'augmenter la taille des échantillons d'observation pour pouvoir analyser et conclure sur une base de constats suffisamment nuancés. Tout cela coûte cher et, même si les budgets d'évaluation ont augmenté ces dernières années, ils constituent encore une contrainte sévère. La Commission européenne réalise actuellement environ 5 évaluations de programmes pays par an alors qu'elle intervient dans plus de 120 pays, ce qui implique pour chaque pays une fréquence théorique d'évaluation de une tous les 24 ans. Nous sommes loin des six ans évoqués précédemment qui impliqueraient un nombre annuel d'évaluations quatre fois supérieur.

Comment faire face à ces divers défis à un coût acceptable? La Commission européenne est, nous l'avons vu, un bailleur de fonds important qui intervient dans de nombreux pays dans lesquels elle applique une stratégie d'intervention, finance des programmes, développe des projets. La Commission dispose d'assez d'information pour tenter de regrouper ces stratégies, ces interventions, en grappes (clusters) suffisamment homogènes pour permettre certaines comparaisons. Que l'on parle de stratégies pays ou d'interventions dans des secteurs tels que l'éducation ou les transports, le schéma est toujours le même (figure 3).

FIGURE 3 : MODÈLE DE RÉSEAU D'ÉVALUATION



Le bailleur de fonds finance des décideurs (gouvernements, autorités locales) qui eux-mêmes délèguent à des acteurs (entreprises, ONG, associations locales...) l'exécution des interventions d'aide au développement. L'évaluation que nous avons évoquée au cours de cet article est une analyse ponctuelle, généralement commandée par le bailleur de fonds qui porte sur la relation entre ce dernier et le décideur pour exécuter un programme. Le comportement des acteurs de terrain alimente la réflexion d'ensemble, mais ceux-ci retirent peu de leçons d'une évaluation qui porte sur des enjeux plus larges.

Chaque évaluation est traitée indépendamment, ce qui pose les problèmes évoqués ci-dessus et en particulier le problème des normes : par rapport à quel niveau de performance peut-on considérer que telle intervention, telle stratégie-pays est efficace, efficiente, etc.? Le jugement de l'évaluateur s'appuie sur les objectifs affichés ou sur des nor-

mes plus ou moins explicites basées sur sa connaissance d'expériences comparables.

Peut-on systématiser ces comparaisons en stimulant une pratique d'étalonnage régulier? La mise en communication de délégations chargées de mettre en œuvre des stratégies d'aide dans des pays considérés comme comparables leur permettrait de réaliser ensemble l'évaluation de l'action européenne dans ces pays. Cette approche, conduite avec un support professionnel, pourrait apporter plus qu'une série d'évaluations indépendantes les unes des autres et amorcer la constitution sur Internet de plateformes d'échanges d'information et d'analyses entre décideurs ou acteurs appartenant aux mêmes groupes. Dans le même esprit, peut-on mettre systématiquement en communication les responsables de politiques sectorielles telles que l'éducation, la santé ou les transports de différents pays?

L'évaluateur ne serait plus chargé d'effectuer les évaluations les unes après les autres, mais il aurait plutôt la responsabilité de réaliser les analyses nécessaires à la constitution des groupes, d'établir les contacts entre décideurs et entre acteurs et ensuite d'animer les réseaux en proposant questions, critères de jugement et indicateurs, en collectant, redistribuant et analysant les données fournies et en conduisant progressivement ces réseaux vers une forme de *peer review* permanente conduite avec professionnalisme. L'évaluateur pourrait également s'assurer que ces réseaux soient ouverts et communiquent activement, par des canaux appropriés, avec les représentants des citoyens tant bénéficiaires que contribuables.

Bien entendu, il faudrait motiver les parties prenantes à jouer le jeu de l'échange d'information. La Commission européenne, comme d'ailleurs les autres bailleurs de fonds, dispose des moyens nécessaires pour encourager la participation. Tant la carotte que le bâton sont de même nature que ceux utilisés pour encourager l'ouverture à l'évaluation : capacité d'expression et analyse de l'expérience d'un côté, condition à respecter pour se voir renouveler le financement de l'autre.

Ces plateformes coopératives de suivi et d'évaluation comparatives pourraient constituer de puissants instruments de rapprochement contribuant à refermer la « boucle de rétroaction » évoquée au début de cet article. Le processus de mondialisation que nous observons ne conduit pas à la mondialisation de l'espace politique. Les contribuables et les bénéficiaires de l'aide au développement appartiendront encore longtemps à des espaces politiques distincts. Tant que cette boucle restera aussi ouverte, l'aide au développement restera une démarche technocratique peu susceptible de motiver l'accroissement considérable des transferts sociaux nécessaires pour réduire la pauvreté. L'évaluation et les démarches qui pourraient en découler garderont donc un rôle important à jouer.

BIBLIOGRAPHIE

- ADE (1995). *Evaluation of agricultural development projects funded during the Lomé I, II & III cycles*, Brussels.
- Commission européenne (2000a). *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, La politique de développement de la Communauté européenne*, COM (2000) 212, Bruxelles.
- Commission européenne (2000b). *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, La promotion de transports durables dans la coopération au développement*, COM (2000) 422, Bruxelles.
- Commission européenne (2000c). *Communication à la Commission de Mme Schreyer en accord avec M. Kinnock et le Président, Mettre l'accent sur les résultats : renforcer l'évaluation des activités de la Commission*, SEC (2000) 1051, Bruxelles.
- Commission européenne (2000d). *Statement by the Council and the Commission: The European Community's Development Policy*, Brussels.
- Commission européenne (2002a). *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, La Gestion de l'eau dans les pays en développement: Politique et priorités de la coopération au développement de l'UE*, COM (2002) 132, Bruxelles.
- Commission européenne (2002b). *Communication de la Commission, Lutte contre la pauvreté rurale: Politique et approche de la Communauté européenne à l'égard du développement rural et de la gestion durable des ressources naturelles dans les pays en développement*, COM (2002) 429, Bruxelles.
- Commission européenne (2002c). *Communication à la Commission de M. le Président et de Mme Schreyer, Standards et bonnes pratiques d'évaluation*, COM (2002) 5267, Bruxelles.
- Commission européenne (2003). *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Coopération de la Communauté européenne avec les pays tiers: Comment la Commission envisage de soutenir, à l'avenir, le développement des entreprises*, COM (2003) 267, Bruxelles.
- Commission européenne (2005). *Rapport annuel 2005 sur la politique de développement de la Communauté européenne et la mise en œuvre de l'aide extérieure en 2004*, Bruxelles.
- Development Assistance Committee (1991). *Principles for Evaluation of Development Assistance, Organisation for Economic Cooperation and Development*, Paris.
- Dollar, D. et L. Pritchett (1998). *Assessing Aid, What Works, What Doesn't, and Why?*, Oxford University Press, Oxford.
- Martens, B. et al. (2002). *The Institutional Economics of Foreign Aid*, Cambridge University Press, London.
- Tecnecon (1995). *Evaluation of EDF transport sector projects and programmes*, Brussels.

Union Européenne (2002a). *Version Consolidée du Traité Instituant la Communauté européenne*, Journal Officiel des Communautés Européennes, C325/33, Bruxelles.

Union Européenne (2002b). *Version Consolidée du Traité sur l'Union européenne*, Journal Officiel des Communautés Européennes, C325/33, Bruxelles.