

Partenaires en évaluation du développement – apprendre et rendre compte, atelier CAD-OCDE 25-26 mars 2003, Paris.

Session 1 – Les pratiques d'évaluation des bailleurs de fonds et des organisations de la société civile

LES AMBITIONS DU PARTENARIAT ENTRE OSI ET POUVOIRS PUBLICS : EVALUER POUR CONTRIBUER A REFONDER LES POLITIQUES PUBLIQUES

Résumé

Le dialogue entre OSI et pouvoirs publics français sur l'évaluation de l'action non gouvernementale, depuis une dizaine d'années, a contribué à diffuser la pratique d'évaluation auprès des OSI. Elles ont en effet bien intégré l'évaluation comme un outil pour rendre compte, pour mettre en débat leurs résultats, mais surtout auprès des bailleurs de fonds. Elles doivent encore faire des progrès vis à vis des autres parties prenantes de leurs actions (bénéficiaires, partenaires et donateurs). En outre, elles ont bien intégré l'évaluation comme un outil pour améliorer leurs projets et leurs stratégies d'intervention. Le credo « évaluer pour évoluer » est devenu une pratique effective. Maintenant que les OSI évaluent leurs projets, elles ont d'autant plus la légitimité de participer à une réflexion globale sur la coopération. Et même si, en volume, elles contribuent de façon minoritaire à la politique d'aide au développement, elles revendiquent un rôle effectif dans la régulation des politiques de coopération, et notamment celles qui se dessinent en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Ces nouvelles politiques, dites « politiques intermédiaires », c'est-à-dire à l'intersection des niveaux micro-économiques et macro-économiques, ou à l'intersection des logiques des acteurs de base et des décisions publiques, nécessitent un nouveau partenariat pour l'évaluation. L'évaluation, pratiquée de façon concertée, doit en effet être un des piliers de la construction et de la régulation de ces politiques concertées de lutte contre la pauvreté.

LES AMBITIONS DU PARTENARIAT ENTRE OSI ET POUVOIRS PUBLICS : EVALUER POUR CONTRIBUER A REFONDER LES POLITIQUES PUBLIQUES

Que peut-on apprendre de la pratique d'évaluation des organisations de solidarité internationale (OSI) françaises depuis une dizaine d'années ? En quoi celle-ci peut-elle être utile aux acteurs de la coopération au niveau européen : organisations non gouvernementales et pouvoirs publics ?

Résumer l'expérience des OSI françaises en matière d'évaluation est un exercice nécessairement partiel, compte-tenu de la diversité du secteur associatif français. Pour contribuer au présent séminaire, le F3E a animé au second semestre 2002 deux réunions préparatoires, auxquelles ont participé, parmi d'autres acteurs, une cinquantaine d'OSI². L'expérience du F3E est également porteuse d'enseignements³. Acteur associatif qui réunit près de cinquante OSI françaises impliquées dans la coopération au développement, il a pour mission de promouvoir l'évaluation et les démarches d'études auprès des acteurs non gouvernementaux. Sa création en 1994 a marqué une nette accélération du dialogue entre OSI et pouvoirs publics français sur l'évaluation de l'action non gouvernementale.

La diversité des organisations françaises de solidarité internationale¹.

Les quelques 1.000 OSI françaises constituent un secteur très hétérogène, marqué par un clivage encore fort entre celles qui interviennent dans l'urgence et celles qui interviennent dans le développement. En outre, les organisations françaises impliquées dans le développement sont de petites tailles, comparées à leurs consœurs allemandes et britanniques.

L'Allemagne, l'Italie, la Suisse et la France comptent le plus d'OSI, tandis que les 5 plus grandes OSI européennes, en termes budgétaires, sont britanniques (Oxfam, Save the Children), allemande (Misereor) et néerlandaises (Novib et Cordaid).

Les plus grandes OSI françaises, en volume financier, agissent en priorité dans le domaine de l'urgence, avec une dominante médicale et d'aide alimentaire (Médecins sans frontières, Médecins du monde, Action contre la faim, Handicap International qui intervient cependant moins directement dans des contextes d'urgence).

L'autre pôle fort concerne des organisations confessionnelles (Comité catholique contre la faim et pour le développement, Secours catholique) avec une approche de partenariat et des programmes visant le développement économique et social.

Le troisième pôle est constitué de deux types d'organisations : d'une part des OSI spécialisées dans un domaine donné et qui sont souvent sollicitées par l'Agence française de développement ou les bailleurs multilatéraux ; d'autre part, des organisations qui fonctionnent comme des bureaux d'études associatifs ou des coopératives [...]. Ces organisations combinent des prestations de services et une intervention dans la sphère non gouvernementale (le Gret par exemple).

Enfin, on rencontre quelques cas atypiques, comme le Comité français pour l'Unicef qui a pour rôle principal la collecte de ressources en France pour le fonds de l'Unicef, ou encore l'Association française des volontaires du progrès qui est doté de forts moyens publics pour développer le volontariat.

¹ D'après *Organisations de solidarité internationale et pouvoirs publics en Europe – étude comparative sur les dispositifs nationaux et européens d'appui et de concertation*, N Potevin (Commission Coopération Développement), E Paquot (Gret), Ministère des Affaires Etrangères, juin 2001.

² Compte-rendu « pratiques d'évaluation des acteurs français du développement et de l'humanitaire, 16-17.12.02 » et contributions sur www.f3e.asso.fr

³ cf. présentation de l'expérience du F3E dans le cadre de la session 4 du présent atelier « renforcer les capacités en évaluation ».

Sans prétendre décrire la diversité des pratiques d'évaluation de l'ensemble des acteurs français non gouvernementaux de l'aide au développement, cette communication propose donc de retracer dans une première partie les grandes lignes d'évolution de l'utilisation par les OSI françaises de l'évaluation depuis une dizaine d'années. Cet acquis et, notamment le partenariat construit avec les pouvoirs publics dans le cadre du F3E, permettra d'ouvrir, dans une seconde partie, quelques perspectives s'inscrivant dans une approche refondée des politiques de coopération au niveau français et européen, en particulier dans le nouveau cadre de la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Ce cadre place en effet au centre de sa démarche la concertation entre pouvoirs publics et société civile.

I. L'ÉVALUATION DES OSI FRANÇAISES, UN OUTIL POUR DEUX AMBITIONS MAJEURES : RENDRE COMPTE ET AMÉLIORER SES INTERVENTIONS

Nombre d'OSI françaises ont été initiées à l'évaluation, en particulier l'évaluation externe, sur l'invitation plus ou moins pressante de leurs bailleurs de fonds. Il est intéressant de mesurer le chemin parcouru en dix ans à travers deux rencontres entre OSI et pouvoirs publics français. La rencontre « Evaluer pour évoluer », organisée en 1993⁴, avait pour enjeu la promotion de la culture de l'évaluation auprès d'OSI françaises, pour la plupart réticentes à l'exercice. Celle organisée en 2002, sous le titre « *Pratiques d'évaluation des acteurs français du développement et de l'humanitaire* », a confirmé l'existence d'une large pratique de l'évaluation parmi les OSI françaises et a permis de confronter les expériences de ces dernières à celles d'acteurs divers : pouvoirs publics, collectivités locales, entreprises. En dix ans, la pratique de l'évaluation s'est donc imposée aux OSI d'une façon incontestable. En attestent les quelques quatre-vingt évaluations rétrospectives soutenues par le F3E depuis 1994, ainsi que plusieurs guides méthodologiques produits par les OSI françaises⁵.

D'abord vécue par les OSI françaises comme une contrainte, l'évaluation est devenue progressivement un moyen de communiquer avec leurs mandants et de s'expliquer sur leurs actions. Elles ont également peu à peu pris conscience du levier de changement que pouvait représenter une évaluation.

⁴ *Evaluer pour évoluer*. Table ronde. Commission coopération développement, 1994. Document préparatoire, compte-rendu et bibliographie.

⁵ Parmi les ouvrages qui font référence :
Charte de l'évaluation dans le cadre d'un travail de développement, Fondation de France, septembre 1995.

MC Guéneau, E Beaudoux, *L'évaluation, un outil au service de l'action*, Iram / F3E, décembre 1996.
<http://www.f3e.asso.fr/methodo/index.htm>

D Neu, *Évaluer : apprécier la qualité pour faciliter la décision : six notes pour contribuer à l'efficacité des évaluations*, document n°21 de la direction scientifique du Gret, mars 2001.
<http://www.gret.org/publications>

Une pratique de la transparence et de la responsabilité qui a progressé, mais qui demeure destinée en priorité aux bailleurs de fonds.

Les OSI françaises admettent aujourd'hui qu'elles doivent rendre compte de leurs actions, parce qu'elles sont mandatées par des institutions et par leurs militants, parce qu'elles sont partenaires d'organisations du Nord ou du Sud, parce qu'elles utilisent l'argent de donateurs et parce qu'elles ont une responsabilité morale vis à vis de leurs bénéficiaires. Mais dans la pratique, elles rendent compte de façon très inégale à ces différents types d'acteurs.

- **Les bailleurs de fonds** sont ceux à qui les OSI françaises rendent le plus compte, car cela conditionne de plus en plus le renouvellement d'un financement. L'évaluation externe et rétrospective est l'outil privilégié. Les résultats ne sont pas seulement diffusés mais, de plus en plus débattus, particulièrement lors des restitutions. Les nouveaux guides de financement 2002 du ministère français des Affaires Etrangères⁶ indiquent que toute demande de financement doit prévoir l'évaluation rétrospective du projet ou du programme envisagé. Cette pratique est plus ancienne au niveau de la Commission Européenne mais l'expérience a montré que les montants prévus pour les évaluations étaient souvent insuffisants.
- Depuis 1989, les organisations françaises faisant appel à la générosité du public se sont dotées d'outils pour améliorer la transparence vis à vis de leurs **donateurs privés**. Le Comité de la charte⁷ définit un code de déontologie dans le domaine de la collecte des fonds privés, de la communication et de la gestion. Il évalue la manière dont chaque organisation respecte les engagements qu'elle prend à cet égard. Chaque année, il délivre un label aux organisations qui respectent le code de déontologie et de transparence. En revanche, ce comité ne juge pas la qualité des actions. Nombre d'OSI françaises reconnaissent que l'évaluation est, en tant que telle, peu utilisée dans la communication aux donateurs. Cette pratique, jugée technique et coûteuse par ces derniers, délivre un message bien plus complexe que ceux qui les touchent au cœur.
- Beaucoup d'OSI françaises associent, à des degrés divers, leurs **partenaires du Nord et du Sud**, à la mise en œuvre et aux restitutions des évaluations qu'elles commanditent. La participation des partenaires dans l'exercice d'évaluation est en effet nécessaire à la bonne conduite de l'évaluation, au recueil des informations et à l'appropriation des résultats. Or, les évaluations reproduisent très souvent l'asymétrie de la relation qui lie l'OSI du Nord à son partenaire du Sud. En effet, les évaluations se limitent souvent à l'analyse de l'efficacité du partenaire du Sud, plutôt qu'elles n'abordent la relation partenariale elle-même ou l'action de l'OSI du Nord auprès de son partenaire.

⁶ cf. *Vade-mecum Le cofinancement des projets et programmes des associations de solidarité internationale*, ministère des Affaires étrangères, DGCID 2002.

⁷ <http://www.comitecharte.org>

- L'évaluation est plus ou moins bien perçue par la **base associative et militante** des OSI françaises. Classiquement l'évaluation, élément de professionnalisation, s'oppose à la dimension militante et spontanée de nombreuses OSI. Certaines évaluations ou politiques d'évaluation ont parfois provoqué ou accéléré des crises internes entre professionnels et militants d'une OSI. En fait, l'évaluation est beaucoup mieux perçue lorsqu'elle associe les militants et est promue moins comme un dispositif technique que comme un espace de réflexion commune.

- Bien que les OSI accordent une place prépondérante aux **bénéficiaires** de leurs actions, ces derniers sont souvent plus mobilisés pour fournir les informations nécessaires aux évaluations qu'ils n'en sont

destinataires. De nombreux outils ont été mis au point pour favoriser l'implication et la restitution d'une évaluation aux bénéficiaires de l'action⁹. Des pratiques d'auto-évaluation ont été développées¹⁰. Néanmoins, une évaluation qui implique la participation des bénéficiaires comporte rarement, dans la pratique, la volonté de rendre compte à ces derniers. Mettre en œuvre une évaluation participative n'équivaut pas à rendre compte aux bénéficiaires de l'action.

Artisans du Monde rend compte à ses militants et à ses partenaires...

En 2001, Artisans du Monde a évalué l'impact de son action de commerce équitable auprès des producteurs du Sud. L'organisation est partie du constat qu'il y avait une très grande distance entre les militants français et les producteurs, notamment parce que la relation se limitait de plus en plus à un échange commercial, délégué à la centrale d'achats. Elle a donc tenté de concilier les exigences d'une évaluation de niveau professionnel avec la volonté d'une implication forte des militants. Des professionnels externes de l'évaluation de l'impact ont ainsi mis au point une méthodologie, l'ont testée lors d'évaluations dans certains pays, puis ont formé et accompagné des binômes de militants français avant, pendant et après chaque évaluation pays. Des experts locaux ont été associés au processus.

L'implication des militants dans la réalisation de l'évaluation a permis de revisiter plus facilement des postulats très forts de l'organisation quant au commerce équitable, notamment sur le niveau des prix payés aux producteurs et sur l'impact du commerce équitable en terme de dynamiques socio-économiques (impact qui s'est avéré très faible). L'implication des militants a ainsi facilité l'appropriation des résultats de l'évaluation et le changement au sein de Artisans du Monde.

L'évaluation d'ensemble a fait l'objet d'un atelier qui a réuni une dizaine d'organisations de producteurs du Sud à Paris, avec les militants d'Artisans du Monde. Les représentants de ces organisations ont demandé qu'une évaluation similaire à celle à laquelle ils s'étaient prêtés soit réalisée auprès d'Artisans du Monde en France et des militants, de manière à ce que eux aussi puissent mieux connaître le fonctionnement de leur partenaire du Nord, son environnement, ses contraintes...⁸

Si les OSI françaises impliquent de plus en plus les différentes parties-prenantes de leurs actions dans les évaluations, si elles informent de plus en plus leurs partenaires et leurs donateurs privés de leurs actions, ce n'est vraiment qu'avec les bailleurs de

⁸ Artisans du Monde - *Evaluation de l'impact sur les producteurs du Sud de l'action commerce équitable depuis 25 ans (Bangladesh, Chili, Madagascar)*, Ciedel, mai 2002. http://www.f3e.asso.fr/etudeval/eval/et_ev_det.htm#123Ev

⁹ cf. E Beaudoux, G De Crombrughe, F Douxchamps, MC Guéneau, M Nieuwkerk, *Cheminements d'une action de développement – de l'identification à l'évaluation*, L'harmattan 1992 et JL Schmitz, P Willot, *Méthodes et outils d'évaluation participative*, Cota asbl / Fondation de France, 1997.

¹⁰ cf. MH Pierret, P Kwan Kai Hong, B Lecomte, *Cinq outils pour l'auto-évaluation*, Groupe de Réalisations et d'Animation pour le Développement - Grad.

fonds qu'elles construisent des processus d'évaluation et mettent en débat leurs résultats. Ce constat n'est que l'illustration des rapports de pouvoirs existants autour de la conception et de l'orientation des actions, le plus souvent conditionnées par les moyens, et même si la prise en compte des usagers est au cœur de l'intervention des OSI.

Evaluer pour faire évoluer ses pratiques

Incitées aux démarches d'évaluation par les bailleurs pour leur rendre compte, les OSI françaises ont néanmoins fait progressivement de l'évaluation un outil d'amélioration de leurs pratiques.

• **La plupart des OSI françaises qui ont fait l'expérience de l'évaluation reconnaissent qu'elle représente un outil fort de changement**, si un certain nombre de conditions sont réunies.

L'évaluation ne peut intervenir que sur un projet qui repose sur un minimum de stratégie, de programmation et de pilotage. Elle doit être endogène : commanditée et conçue par l'OSI, bien que cela n'exclut pas un accompagnement, car ces aspects nécessitent des compétences et des moyens substantiels. Elle doit comporter l'exigence d'un regard externe et professionnel, qui permet une prise de recul. Elle doit impliquer et obtenir la participation des acteurs concernés de la conception à la restitution. Elle doit enfin s'inscrire dans une politique ou une stratégie globale de changement de l'OSI.

L'appropriation des résultats de l'évaluation de la convention d'objectifs entre CICDA et le Ministère des affaires étrangères.¹¹

Le Cicda a pour objectif de renforcer les agricultures paysannes en Amérique latine. Il a bénéficié d'un financement de 4 ans du Ministère français des affaires étrangères (MAE) pour la mise en œuvre de projets locaux et d'actions transversales.

Etant donné l'ampleur de cette convention d'objectifs et la nouveauté du dispositif, l'évaluation constituait un enjeu fort pour le Cicda aussi bien que pour le MAE.

Le Cicda a porté une très grande attention à la participation des différentes instances de l'association et des partenaires opérationnels et financiers. Préalablement à l'évaluation, les équipes, le siège et les partenaires du Cicda ont établi un bilan de la convention d'objectifs. Des évaluateurs externes ont ensuite travaillé sur cette analyse critique interne.

Ces éléments ont favorisé l'appropriation des résultats de l'évaluation, bien que cette question n'avait pas été posée en tant que telle au moment de l'évaluation. Tous s'étaient concentrés sur la construction collective de résultats. Il était sous-entendu que cela permettrait l'appropriation des résultats.

Cette évaluation a abouti à la mise en place d'un système interne de suivi assez élaboré (analyse permanente des stratégies du Cicda dans les contextes nationaux, suivi d'indicateurs de la convention d'objectifs, mesure d'impacts pour chacune des actions avec certains indicateurs communs, protocole de suivi d'agricultures paysannes) et à la mise en place de comités de suivi des conventions d'objectifs MAE - OSI. Elle a également permis au Cicda une véritable montée en puissance par la construction d'une convention programme avec la Commission Européenne.

¹¹ Evaluation de la Convention d'Objectifs MAE - Centre International de Coopération pour le Développement Agricole (CICDA) : *Renforcement du dispositif régional d'appui aux acteurs ruraux œuvrant pour le développement de l'agriculture paysanne en Amérique latine (Bolivie, Equateur) 1996-1998*, P Montesinos, R Rojas, L Field Savage, juin 2000. http://www.f3e.asso.fr/etudeval/copp/copp_det.htm#cicda

• **Les OSI françaises sont mieux outillées** pour mettre en œuvre des évaluations efficaces :

- développement de formations à l'évaluation et de guides méthodologiques ;
- renforcement du suivi des actions et des stratégies, démarches de programmation-suivi-évaluation ;
- accompagnement spécifique à la valorisation des résultats d'une évaluation. Il est mené, soit par l'unité évaluation de l'organisation, lorsqu'elle existe, soit par l'évaluateur lui-même, dans le cadre d'une prestation complémentaire à une évaluation externe ;
- articulation entre évaluation et capitalisation, par la production d'outils méthodologiques, au sein de chaque OSI mais aussi au sein de lieux d'échanges entre OSI.

Evaluation et capitalisation chez les OSI françaises

Evaluation et capitalisation sont de plus en plus visibles dans l'organigramme des OSI françaises. A titre d'exemple, l'unité de liaison des missions au siège de Médecins du Monde intervient en appui aux départements techniques et géographiques, notamment par des missions d'évaluation internes. Ecoliers du Monde / Aide et Action a mis en place à partir de 1995 des cellules de suivi-évaluation et capitalisation au sein des programmes de terrain. Si à leurs débuts, elles exerçaient avant tout un contrôle interne au service des directions des programmes, leur rôle a progressivement évolué vers de la mise en œuvre et de l'accompagnement d'évaluations plus formatives.

A un niveau collectif, il existe une diversité de lieux d'échanges et de réflexion. Depuis peu, Synergie Qualité réunit les acteurs humanitaires français. Le Groupe Initiatives¹² rassemble, depuis 1989, une dizaine d'associations françaises de coopération internationale et d'appui au développement. Il édite notamment une série d'articles de capitalisation d'expérience ou de recherche, dans la collection Traverses. Le F3E est un autre lieu de capitalisation, notamment à travers les évaluations transversales qu'il soutient et les travaux spécifiques de capitalisation qu'il anime. D'autres lieux plus spécialisés existent : comité Cerise (Comité d'échanges, de recherche et d'information sur les systèmes d'épargne-crédit), Réseau Pratiques (animé par Inter Aide)...

• **Dans le même temps, des dérives menacent les pratiques d'évaluation :**

- Une tendance à la standardisation et à la normalisation des outils d'évaluation, alors que les expériences montrent que les critères ne sont opératoires que lorsqu'ils sont adaptés aux contextes.
- Une banalisation de l'exercice, passage obligé pour le renouvellement du financement des phases successives d'un programme.
- Une volonté d'assigner à l'évaluation des objectifs toujours plus nombreux et difficilement conciliables. Lorsque l'évaluation a, par exemple, pour enjeu la négociation avec le bailleur de la poursuite d'une opération, il est difficile de garantir la sincérité dans l'introspection et le questionnement.

• **Les OSI font preuve de dynamisme en articulant différents types d'évaluations et en faisant évoluer les méthodologies.**

- L'évaluation n'est plus un cadre rigide et unique. Elle se décline, au fil du cycle du projet ou des étapes de la vie de l'institution, en un panel d'outils divers : *reporting*, auto-évaluations, évaluations internes, accompagnées, externes... Les OSI font progressivement la distinction concrète entre l'évaluation vérification / audit, nécessairement externe, et l'évaluation apprentissage /

¹² <http://www.gret.org/lien/gi.htm>

négociation qui requiert la participation de toutes les parties-prenantes de l'action.

- Les méthodes d'évaluation suivent l'évolution des démarches d'intervention. A côté de l'efficacité de projets stricto sensu, les OSI évaluent la pertinence de leurs stratégies ou de processus tels l'appui au développement institutionnel d'une organisation du Sud. Ces évaluations requièrent des approches particulières. Des innovations sont ainsi introduites dans les modalités d'évaluation, telles les évaluations croisées¹³.

En résumé, si les bailleurs de fonds ont joué un rôle moteur auprès des OSI françaises dans la promotion initiale de l'évaluation, ces dernières utilisent désormais effectivement l'évaluation pour rendre compte de leurs actions. Mais l'exercice demeure conditionné par les rapports de pouvoirs entre les différents acteurs concernés : membres, donateurs privés, partenaires, bénéficiaires. En revanche, de plus en plus d'OSI françaises utilisent aussi l'évaluation pour améliorer non seulement leurs projets mais aussi leur stratégie globale d'intervention. Et quelques initiatives concernent l'évaluation d'ensemble de l'action non gouvernementale à un niveau collectif¹⁴, bien que l'on compte peu de travaux communs à l'échelon européen.

Les OSI françaises doivent donc résoudre d'importants défis en matière d'évaluation :

- renforcer la transparence et la mise en débat des résultats auprès des bénéficiaires et des partenaires. Les expériences des OSI européennes peuvent être particulièrement instructives à cet égard. Une piste éventuelle à explorer serait de bien distinguer l'évaluation ou du moins les modes de restitution vis à vis des bailleurs de fonds, des partenaires, des bénéficiaires et des donateurs.
- renforcer l'utilisation de l'évaluation comme outil de changement, en la reliant non seulement à la question des financements mais aussi à celles des démarches.
- renforcer l'évaluation collective de l'action non gouvernementale, notamment par des évaluations croisées d'un pays à l'autre, sur l'exemple des *peer review* expérimentées par les bailleurs.
- renforcer la participation aux politiques publiques d'aide au développement, notamment par l'intermédiaire de l'évaluation et par de nouvelles approches des politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

¹³ Le CIDR, le Gret et l'Iram, associés au CIRAD au sein du comité Cerise (comité d'échanges, de recherche et d'information sur les systèmes d'épargne-crédit), viennent d'initier une démarche de revue par les pairs. Il s'agit d'évaluer, à tour de rôle, le portefeuille de projets/programmes en microfinance de l'un deux par les autres et réciproquement. En facilitant la divulgation des informations et le regard critique de proches, cette démarche permet d'appuyer la définition de stratégies par organisation et renforce les échanges entre organisations.

¹⁴ cf. les études transversales soutenues par le F3E. Par exemple : France Pays du Mékong, Agir abcd, Comité de Coopération avec le Laos, CCFD, Enfants et Développement, EMI, Médecin du Monde, Santé Sud - *Etude transversale des formations du personnel de santé au Laos*, C Bonnet, P Cateret, novembre 1998.

II. OSI ET POUVOIRS PUBLICS : DU PARTENARIAT POUR L'ÉVALUATION A LA CONCERTATION SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES ?

Le partenariat entre OSI françaises et pouvoirs publics en matière d'évaluation est une réalité (le F3E en est le lieu principal) et a permis de faire progresser les OSI sur ce sujet. Mais l'évaluation et la régulation des politiques publiques de coopération posent des questions largement plus complexes que celles des interventions des OSI. Ces dernières estiment néanmoins participer de la politique publique de coopération et donc prendre part à son évaluation et à sa construction.

La contribution des OSI à l'aide publique française au développement est marginale

Pour des raisons historiques, le système français d'aide au développement reste très largement dominé par des institutions publiques. La place des OSI est minime du point de vue tant financier que de leur contribution aux grandes orientations stratégiques. Pour autant, des espaces de concertation émergent...

• **Une contribution marginale en terme de volumes financiers**

La part des financements des OSI dans l'aide publique au développement de la France est de 0,3% en 1998 (15 millions de dollars), soit la plus faible proportion de l'ensemble des pays européens¹⁵. L'essentiel des moyens et programmes restent mis en œuvre par les services administratifs ou des organismes et entreprises parapublics.

• **Une contribution marginale dans les orientations politiques et stratégiques**

De ce fait, les acteurs « alternatifs » du système de coopération : OSI, collectivités locales voire même entreprises, restent faiblement associés à la définition des orientations de l'aide publique au développement. Les pouvoirs publics français reconnaissent cet état de fait. *« Augmenter notre aide d'environ 50% en cinq ans supposera une modernisation des instruments de notre coopération. Ceci passe aussi par de nouvelles méthodes : [dont], une participation plus large des acteurs de la coopération que sont la société civile et les collectivités locales. »*¹⁶ Dans ce cadre, le Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI), constitue un nouvel outil. Cette instance placée auprès du Premier ministre a un rôle de concertation régulière des différents acteurs de la coopération internationale.

¹⁵ Chiffres Cad – OCDE. L'étude Potevin et Paquot pour le ministère français des Affaires Etrangères donne d'autres chiffres : 0,6%, soit 33 millions d'euros. Dans le peloton de tête, le Luxembourg consacre 11,7% de son APD (11,5 millions d'Euros) au financement des ONG, les Pays-Bas 9,8% (269 millions d'Euros), la Belgique (65 millions d'Euros), le Danemark (123 millions d'Euros) et l'Allemagne (403 millions d'Euros) autour de 8%. Juste avant la France, on compte l'Italie (0,9%), le Royaume-Uni et la Commission européenne (3,1%).

¹⁶ Relevé de conclusions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 11 décembre 2002.

- **Mais des espaces de concertation entre les pouvoirs publics et la société civile prennent corps.**

Outre le HCCI, qui regroupe hauts fonctionnaires, cadres d'OSI, élus et chercheurs, des instances plus spécifiques sont de véritables lieux de concertations : plates-formes géographiques (Palestine, Asie du Sud-Est, Europe Centrale et Orientale), Cités Unies France (coopération décentralisée), Coordination Sud (regroupe une centaine d'OSI françaises, dans une optique de synergie interne et de concertation avec les pouvoirs publics)... Le F3E est un de ces lieux, sur un créneau certes spécifique mais stratégique. Depuis plus 10 ans, le large soutien apporté au F3E par le ministère des Affaires Etrangères, avec la collaboration de l'Agence française de développement, a permis de promouvoir l'évaluation au sein des OSI françaises, mais aussi de crédibiliser l'action non gouvernementale en elle-même. Le F3E est également un lieu de rencontre entre pouvoirs publics et OSI et de débats de fond, sur la qualité des actions de développement. Si bien que les OSI françaises se prennent à penser que le dialogue peut aller dans les deux sens...

Rénover la contribution de l'évaluation à l'évolution des politiques publiques

L'évaluation, telle qu'elle est mise en œuvre par les pouvoirs publics français, contribue peu à la mise en débat des résultats de la politique de coopération au développement et à son évolution. L'évaluation ne peut en effet à elle seule compenser le manque de régulation de la politique de coopération française. Or les nouvelles approches en terme de politiques de lutte contre la pauvreté pourraient permettre des améliorations.

- **L'évaluation : une contribution limitée à la régulation des politiques publiques de développement**

Le Comité d'aide au développement de l'OCDE¹⁷ a constaté que l'évaluation de l'aide publique française demeure confidentielle, même pour les bénéficiaires. La diffusion externe des résultats est variable selon les entités. Les mécanismes de rétroactions qui permettent la prise en compte des résultats des évaluations sont jugés très réduits. Par conséquent, l'évaluation contribue peu à la construction de la politique française d'aide au développement.

Mais il est vrai que les interventions dans le domaine de la coopération souffrent de problèmes particuliers, liés à leur nature même. Elles se déroulent hors du territoire sur lequel se situent les commanditaires, ce qui rend difficile (mais non moins crucial) l'information et la transparence. En outre, leurs bénéficiaires, par nature démunis économiquement, mais aussi socialement et politiquement, ont peu de moyens de se faire entendre des décideurs nationaux et étrangers. La définition des projets et des stratégies restent donc encore trop souvent dominée par les bailleurs de fonds, même

¹⁷ Comité d'Aide au Développement, *Examens en matière de coopération pour le développement : France*, OCDE, 2000, p. 8 « L'évaluation de l'aide ».

dans les stratégies dites « participatives » comme celles mises en œuvre pour l'élaboration des documents stratégiques pour la réduction de la pauvreté (DSRP)¹⁸.

Si l'évaluation peut contribuer à une meilleure régulation des politiques de coopération, ce serait donc moins par l'amélioration des techniques d'évaluation, que par des progrès dans la diffusion des résultats, leur mise en débat et leur réinvestissement dans les plans stratégiques et les nouvelles orientations.

L'évaluation est une condition nécessaire mais non suffisante à l'amélioration de l'aide au développement. Elle ne peut rien sans la concertation. Cette prise de conscience est au centre des analyses sur les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

- **Une nouvelle façon de penser les politiques publiques de lutte contre la pauvreté**

Le rapport Banque mondiale 2000 « *Attacking Poverty* » élargit le problème de la pauvreté à la vulnérabilité, « *powerless et voicelessness* », et propose de s'attaquer aux « *inégalités croissantes et (à) la marginalisation de grands nombres* »¹⁹. En parallèle, un certain nombre de pays pauvres et très endettés s'engagent, avec le soutien de la communauté internationale, dans le financement et la mise en œuvre de stratégies de réduction de la pauvreté et des inégalités (cf. initiatives d'allégement de la dette et contrats de désendettement et de développement).

A l'échelon français, une collaboration entre chercheurs, praticiens du développement et pouvoirs publics a initié de nouvelles approches basées sur la notion de politiques intermédiaires. « *L'objectif est de promouvoir des politiques qui ne se réduisent pas à des filets sociaux de sécurité (des mesures compensatoires, humanitaires, du type assistance à personnes en difficulté) mais qui reconnaissent les enjeux « sectoriels » et « catégoriels » et, ce faisant, mettent en œuvre des mesures capables d'agir sur les causes des inégalités. En d'autres termes, [il ne s'agit] pas de politiques spécifiques pour les pauvres qui ne touchent pas aux conditions d'accès aux ressources, mais des politiques qui se construisent sur des compromis entre les intérêts divergents des groupes d'acteurs* »²⁰. Ces politiques sont dites intermédiaires, car « *au point de rencontre entre les interactions des dynamiques sociales et leur prise en compte dans des décisions de politiques nationales* »²¹.

En insistant sur l'organisation de la concertation entre acteurs du Sud, ces politiques devraient susciter de nouvelles démarches de la part des acteurs de la coopération et renforcer, également, de nouveaux partenariats, au Nord, sur l'évaluation des différentes interventions et l'élaboration des stratégies d'appui. C'est ainsi qu'a récemment été mis en place un réseau d'appui aux politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités, associant praticiens du développement, opérateurs publics de la coopération et organismes de recherche français. Ce réseau propose, entre autres, d'offrir aux pays qui s'engageraient avec la France dans un processus de

¹⁸ JP Cling, M Razafindrakoto & F Roubaud, 2002 : *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, DIAL-Economica, Paris, 406 p

¹⁹ DGCID, 2000 : *Lutte contre la pauvreté et les inégalités, étude-bilan sur les actions de la coopération française (1995-1999)*, MAE, Paris, 195 p.

²⁰ M Levy (dir), *Comment réduire pauvreté et inégalité – pour une méthodologie des politiques publiques*, Ird Karthala, 2002.

²¹ idem

réduction de la pauvreté et des inégalités, des outils de suivi – évaluation de ces politiques.

Le dialogue entre OSI et pouvoirs publics français sur l'évaluation de l'action non gouvernementale, depuis une dizaine d'années, a contribué à diffuser la pratique d'évaluation auprès des OSI. Elles ont en effet bien intégré l'évaluation comme un outil pour rendre compte, pour mettre en débat leurs résultats, mais surtout auprès des bailleurs de fonds. Elles doivent encore faire des progrès vis à vis des autres parties prenantes de leurs actions (bénéficiaires, partenaires et donateurs).

En outre, elles ont bien intégré l'évaluation comme un outil pour améliorer leurs projets et leurs stratégies d'intervention. Le credo de 1993 « évaluer pour évoluer » est devenu une pratique effective.

Maintenant que les OSI évaluent leurs projets, elles ont d'autant plus la légitimité de participer à une réflexion globale sur la coopération. Et même si, en volume, elles contribuent de façon minoritaire à la politique d'aide au développement, elles revendiquent un rôle effectif dans la régulation des politiques de coopération, et notamment celles qui se dessinent en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Ces nouvelles politiques, dites « *politiques intermédiaires* », c'est-à-dire à l'intersection des niveaux micro-économiques et macro-économiques, ou à l'intersection des logiques des acteurs de base et des décisions publiques, nécessitent un nouveau partenariat pour l'évaluation. L'évaluation, pratiquée de façon concertée, doit en effet être un des piliers de la construction et de la régulation de ces politiques concertées de lutte contre la pauvreté.