

**L'établissement, le renforcement et le développement de la coopération pour
l'évaluation entre les agences allemandes gouvernementales et non
gouvernementales****Horst Breier, Brundhilde Vest**

- Résumé -

Au milieu des années 1990, le Parlement, le monde scientifique et l'opinion publique ont demandé que le Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ) et les autres institutions de coopération au développement améliorent leur assurance qualité pour pouvoir apporter des informations fiables sur l'efficacité, la pérennité et l'efficience de la coopération allemande au développement. Les formes existantes de l'assurance qualité n'étaient pas en mesure de satisfaire à ces exigences, ce qui a mené le BMZ en 1997 à présenter une nouvelle stratégie pour l'assurance qualité: La stratégie est allée au-delà du BMZ lui-même et a poursuivi une approche systémique. Une composante essentielle de la nouvelle stratégie a été donc l'amélioration de la coopération avec tous les acteurs importants de la coopération au développement, notamment les organisations non gouvernementales. Avec la nouvelle stratégie de l'assurance qualité a commencé un vaste processus de réformes du système d'évaluation à l'intérieur et à l'extérieur du BMZ.

Les réformes ont porté prioritairement sur la délégation de tâches d'évaluation du BMZ aux agences d'exécution gouvernementales, sur la concentration du rôle de l'unité d'évaluation du BMZ sur les tâches centrales et stratégiques dans l'organisation stratégique de la politique de développement ainsi que sur la mise en œuvre de l'approche systémique de l'assurance qualité dans le système de la coopération au développement.

Cet exposé présente d'abord la situation de départ de l'assurance qualité dans le système allemand de coopération au développement en 1998. Une deuxième partie décrit les mesures prises conjointement avec les différents groupes d'acteurs (société civile, monde scientifique et agences d'exécution gouvernementales) pour développer et faire avancer le système d'évaluation d'abord en Allemagne. L'exposé décrit en même temps, à titre d'exemple, toute une série de changements réalisés par les organisations de coopération au développement sur les plans du contenu, de la stratégie, de la conception et de l'organisation.

Des succès satisfaisants ont pu être enregistrés après quatre ans de processus de réformes:

- Les principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement comme mesure d'une bonne pratique d'évaluation sont reconnus et largement appliqués dans le système allemand de coopération au développement.
- Le climat d'évaluation s'est considérablement amélioré.
- Une variété de différentes méthodes d'évaluation, p. ex. pour mesurer l'impact, et de plus en plus d'évaluations multi-projets sont utilisées.
- Les institutions allemandes de coopération au développement utilisent de plus en plus des systèmes d'information et de documentation modernes axés sur l'internet et l'intranet.
- La politique de publication à l'intérieur du système allemand de coopération au développement met l'accent maintenant sur la transparence des résultats de ses évaluations.
- L'apprentissage horizontal a lieu entre les organisations allemandes en matière d'assurance qualité.

Quels enseignements peuvent être tirés de ce processus?

Les conditions fondamentales sont, d'une part, la volonté politique, y compris la disposition nécessaire à réserver les ressources financières nécessaires, et, d'autre part, l'intérêt et la disposition de toutes les parties prenantes à s'ouvrir à un tel processus. Au début, il faut dresser l'inventaire de la situation pour clarifier la position et assurer que toutes les parties prenantes aient le même niveau d'information. Il faut identifier des besoins communs ressentis comme tels pour y commencer le travail pratique. L'apprentissage horizontal est amélioré par la diversité des acteurs si les parties prenantes sont prêtes à apporter ouvertement leurs expériences. En ce qui concerne la gestion d'un tel processus, il faut

veiller à ce que la vitesse et la nature de la procédure soient discutées et déterminées en dialogue avec les parties prenantes.

Le changement de paradigme dans la politique de développement nationale et internationale survenu ces dernières années confronte l'évaluation avec de nouveaux défis, qui ne pourront être relevés qu'ensemble.



Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement

L'établissement, le renforcement et le développement de la coopération pour l'évaluation entre les agences allemandes gouvernementales et non gouvernementales

Horst Breier, Brunhilde Vest

1. Historique et situation de départ

Au milieu des années 1990, le Parlement, le monde scientifique et l'opinion publique ont demandé que le Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ) et les autres institutions de coopération au développement améliorent leur assurance qualité pour pouvoir apporter des informations fiables sur l'efficacité, la pérennité et l'efficacité de la coopération allemande au développement. Les formes existantes de l'assurance qualité n'étaient pas en mesure de satisfaire à ces exigences, ce qui a mené le BMZ en 1997 à présenter une nouvelle stratégie pour l'assurance qualité, qui allait au-delà du BMZ lui-même et prenait une approche systémique. Une composante essentielle de la nouvelle stratégie a été l'amélioration de la coopération avec tous les acteurs importants de la coopération au développement, notamment les organisations non gouvernementales. Fin 1998, le Gouvernement fédéral allemand de l'époque, qui se maintient au pouvoir, a souligné l'importance politique accrue de l'assurance qualité en annonçant dans son accord entre les partis de la coalition gouvernementale de vouloir améliorer l'assurance qualité. Ceci était sans précédent. Cette déclaration d'intention a été ensuite traduite en pratique. Des augmentations dans le budget - malgré les contraintes de consolidation budgétaire - ont, au cours des années, jeté les bases matérielles pour améliorer l'assurance qualité.

2. Changements de stratégie dans la politique d'évaluation d'assurance qualité du BMZ¹

Avec la nouvelle stratégie pour l'assurance qualité en 1997 a commencé un vaste processus de réformes du système d'évaluation à l'intérieur et à l'extérieur du BMZ. Les réformes ont porté prioritairement sur la délégation de tâches aux agences d'exécution gouvernementales (GTZ et KfW), sur la concentration du rôle du BMZ dans l'assurance qualité sur les tâches centrales et stratégiques dans l'organisation stratégique de la politique de développement ainsi que sur la mise en œuvre de l'approche systémique de l'assurance qualité dans le système de la coopération au développement.

Trois fonctions centrales ont été fixées pour l'évaluation au BMZ:

- contrôle et suivi de la question de savoir si la coopération au développement est exécutée de manière appropriée et ciblée, dans l'accomplissement de la responsabilité politique du BMZ;
- renforcement des processus d'apprentissage institutionnel en identifiant les points forts et faiblesses structurels de la coopération au développement et
- justification de la politique de développement au Parlement et vis-à-vis de l'opinion publique en exposant la réalité de la coopération au développement et en informant sur son impact.

Par conséquent, le travail d'évaluation du BMZ se concentre sur des évaluations thématiques et l'évaluation de secteurs et d'instruments. Le type classique d'évaluations de projets a été délégué à la GTZ et à la KfW, qui les réalisent sous leur propre responsabilité. Ces organisations se sont engagées à mener les évaluations de projets conformément aux principes du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE pour les évaluations – Principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement.

¹ cf. Dr. Horst Breier, Erfolgskontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit, Das neue Konzept des BMZ (1998)

La structure organisationnelle de la coopération allemande au développement est basée sur toute une série d'agences d'exécution sous tutelle de l'Etat, qui sont subordonnées au BMZ et gèrent la majeure partie de la coopération allemande au développement. Mais la structure comprend aussi toute une gamme d'organismes indépendants, tels que des organisations non gouvernementales, les länder fédéraux et les communes.

Au centre de l'ensemble du système se trouve le Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ), créé en 1961. Le BMZ est responsable de la planification et de la conception politique, des négociations sur les projets et programmes dans les pays partenaires ainsi que du financement et du contrôle des agences d'exécution gouvernementales. Il est, en plus, responsable de la coopération avec les organisations non gouvernementales, de la coordination entre les bailleurs de fonds, de l'assurance qualité et des contacts avec le Parlement et la société civile. Il est à la tête du système allemand de la coopération au développement. Environ deux tiers de tous les fonds de la coopération allemande passent par le BMZ, qui les attribue aux différentes agences d'exécution, aux partenaires dans la société civile ainsi qu'aux organisations compétentes des Nations Unies et institutions financières internationales. Le BMZ est également responsable des activités de coopération au développement dans le cadre de la Communauté Européenne. Le BMZ partage les compétences de supervision des organisations multilatérales de coopération avec d'autres Ministères sélectionnés.

Les principales agences d'exécution gouvernementales sont:

- La Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), GmbH.
Cette société de droit privé sans but lucratif exécute la "Coopération Technique" sur l'ordre du BMZ .
- La Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), collectivité de droit public².
BMZ est la principale agence d'exécution dans le domaine de la "Coopération Financière".
- La Société allemande d'investissements et de développement (DEG), GmbH.
Elle offre des prestations de financement et d'assistance-conseil pour le secteur privé dans les pays en développement.
- La Internationale Weiterbildung- und Entwicklung GmbH (InWEnt).
Cette société travaille en matière de formation et de perfectionnement de personnes provenant des pays partenaires. Elle est née de la fusion de la Société Carl Duisberg (CDG) et de la Fondation Allemande pour le Développement International (DSE).
- L'Institut allemand de développement (DIE).
Il offre à des jeunes scientifiques des cours de perfectionnement en matière de politique de Développement, prête son assistance-conseil au Gouvernement fédéral allemand et réalise des études scientifiques.
- Le Service allemand de développement (DED), société privée d'intérêt public.
Il a été fondé à l'instar du Peace Corps américain et envoie des coopérants aux pays partenaires.

Sur les environ 1500 organisations non gouvernementales allemandes intervenant dans le domaine de la coopération au développement, environ 500 reçoivent un appui financier par le BMZ sous forme de fonds d'APD. En 1995, un grand nombre de ces organisations se sont réunies dans l'Association des organisations de développement non gouvernementales allemandes (VENRO). L'Association sert

de forum d'échange d'informations et de planification de stratégies commune ainsi que d'instrument de dialogue avec le Parlement et le Gouvernement. Les membres les plus importants de VENRO sont les deux grandes organisations des Eglises, le Service des Eglises Evangéliques en Allemagne pour le Développement (EED) et Misereor de l'Eglise Catholique.

D'autres acteurs de la société civile sont les fondations politiques, qui sont une partie essentielle de toute la coopération allemande au développement. Actuellement, il existe six fondations: la Fondation Friedrich Ebert, la Fondation Konrad Adenauer, la Fondation Friedrich Naumann, la Fondation Hanns Seidel, la Fondation Heinrich Böll et la Fondation Rosa Luxemburg.

Ce bref aperçu à lui seul montre la ramification de la coopération allemande au développement et de ses organisations et illustre la grandeur de la tâche qui consistait à réaliser une approche systémique de l'assurance qualité pour mieux mettre en réseau les différents éléments et faciliter un échange actif d'expériences et d'informations.

²Depuis 2001, elle est propriétaire de la DEG (Société allemande d'investissements et de développement).

La pratique de publication des résultats des évaluations a changé complètement. Dans le passé, des parties tiers n'avaient, en principe, pas accès aux résultats, mais depuis 1998, les sommaires de tous les rapports d'évaluation sont publiés en anglais et allemand sur la page web du BMZ. Les versions longues peuvent être obtenues sur demande. Ceci a constitué un pas important vers plus de transparence, ce qui a influencé non seulement le travail d'évaluation du BMZ, mais a eu aussi des effets allant bien au-delà du Ministère.

Lorsqu'il s'agissait d'améliorer l'efficacité de l'assurance qualité dans son ensemble dans le système de la coopération au développement, on constatait très vite que – mis à part un certain savoir anecdotique et diffus - on disposait de trop peu d'informations sur la question de savoir ce que les différents acteurs entendaient par "assurance qualité" et ce qu'ils faisaient sous cette rubrique, p. ex. quels objectifs ils poursuivaient prioritairement, quels contenus et procédures ils avaient développés, quelles méthodes ils utilisaient, quels instruments ils appliquaient etc. Pour cette raison, il était tout d'abord nécessaire de dresser un bilan exhaustif et systématique de la situation. En 1998, le *Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv/Hamburg Institute of International Economics (HWWA)* a été chargé de mener cette investigation.

3. Brève analyse du système d'assurance qualité dans la coopération allemande au développement (situation 1998)

L'investigation du HWWA avait pour but d'examiner dans quelle mesure les institutions chargées de planifier et d'exécuter des projets de la coopération allemande au développement avaient développé une assurance qualité sur les plans de l'organisation, de la conception et des méthodes et dans quelle ampleur elles la pratiquaient. Sur la base de ce bilan, il était prévu d'en déduire des recommandations pour développer et faire avancer l'assurance qualité dans la coopération allemande au développement dans son ensemble ainsi que dans les différentes institutions. Ce projet de recherche complétait le processus constructif et positif de restructuration du système d'évaluation au sein de la coopération allemande au développement, qui avait commencé en 1998.

3.1 Méthodologie

L'étude³ a englobé 14 institutions gouvernementales et non gouvernementales, y compris le BMZ, ce qui a permis d'examiner 95% de la coopération au développement publique bilatérale de la République fédérale d'Allemagne. L'étude a porté sur l'ensemble des instruments utilisés par les institutions à cette époque pour le processus continu d'observer et de documenter des projets en cours d'exécution (suivi) ainsi que pour une appréciation périodique des projets en cours d'exécution et terminés (évaluation).

Les critères du CAD ont servi de points de repère pour porter une appréciation sur les systèmes d'assurance qualité des différentes institutions allemandes de coopération au développement. Quant au groupe des ONG, l'étude a porté prioritairement sur les fondations politiques ainsi que sur les grandes agences d'aide des Eglises, EED et Misereor. Le système d'assurance qualité des autres ONG allemandes a été analysé dans un aperçu commun.

3.2 Points forts et faiblesses du système

3.2.1 Points forts

³ Cf. Deutsche Gesellschaft für Evaluation e.V., Standards für Evaluation (2002)

Il était remarquable que la coopération au développement soit un du petit nombre de champs politiques où les Ministères fédéraux avaient développé un processus régulier et systématique d'assurance qualité, qu'ils avaient pratiqué depuis plus de 25 ans.

Force est de souligner que toutes les organisations examinées de la coopération au développement avaient au moins un certain type de structures pour l'assurance qualité. Elles disposaient de structures institutionnelles, de lignes directrices, de méthodes et d'instruments afin de réaliser une assurance qualité de leurs activités, tant au cours de l'exécution des activités qu'après leur conclusion.

Les différences constatées entre les organisations résultaient, d'une part, des différents domaines d'assistance, champs d'intervention et instruments de la coopération au développement et de leur évaluabilité spécifique et, d'autre part, de la taille des organisations de la coopération au développement et de leurs ressources organisationnelles, humaines et financières disponibles pour mettre en œuvre l'assurance qualité.

3.2.2 Faiblesses

Mesurées à l'aune des critères du CAD, la plupart des organisations examinées présente des déficits dans les domaines suivants:

- Les contrôles n'étaient pas suffisamment indépendants et impartiaux
Les organisations se fiaient trop de l'autocontrôle des parties prenantes aux projets. Un grand nombre des organisations négligeaient un processus non opérationnel et impartial d'assurance qualité. Dans quelques organisations, il n'existait pas de séparation entre les unités d'évaluation et les unités d'exécution.
- Trop peu de questions étaient posées sur l'efficacité et la pérennité des interventions
La manière de mesurer les performances était trop axée sur les moyens investis. Dans la plupart des institutions de coopération au développement, des systèmes d'assurance qualité axés sur les impacts et la pérennité n'étaient pas existants ou se trouvaient seulement au stade d'enfance.
- Assurance qualité participative avec les partenaires et les groupes-cible était une rareté
Il est vrai que dans l'évaluation d'un projet, les partenaires sont presque toujours associés en tant que personnes ressource, mais plutôt rarement comme évaluateurs/évaluatrices sur un pied d'égalité. Les ONG se sont révélées beaucoup plus participatives dans leur approche d'assurance qualité que les organisations gouvernementales.
- Des faiblesses ont aussi été identifiées dans la détermination d'objectifs évaluables, ce qui ôte assez souvent la base à l'assurance qualité.
- D'autres faiblesses ont été trouvées dans l'action de mesurer l'efficacité, dans l'organisation de processus d'apprentissage ainsi que dans la disponibilité à rendre accessible au public les résultats de l'assurance qualité.

Toutefois, il a pu être constaté que les institutions examinées ont montré, en général, une grande disposition à améliorer désormais quantitativement et qualitativement leurs systèmes d'assurance qualité conformément aux critères du CAD.

3.3 Réformes recommandées

Pour développer et faire avancer le système d'assurance qualité dans la coopération allemande au développement, il a été donc recommandé en 1999:

- de mettre les institutions de la coopération au développement dans leur ensemble plus en conformité avec les critères du CAD;
- de créer les bases institutionnelles, organisationnelles et méthodiques, en partie encore manquantes, d'un système d'assurance qualité indépendant et efficace;
- de combler les lacunes existantes entre les objectifs et la réalité de l'assurance qualité et
- de promouvoir le développement de méthodes appropriées pour examiner la pérennité et l'efficacité dans les différents domaines d'interventions de la coopération au développement.

Dans l'ensemble, il a été recommandé aux institutions allemandes de coopération au développement d'intensifier et d'institutionnaliser leur coopération dans le domaine de l'assurance qualité. L'apprentissage horizontal devrait être renforcé, p. ex. pour profiter des synergies dans le développement de méthodes, pour diffuser les meilleures pratiques et pour réaliser une évaluation en associant plusieurs institutions.

4. Développement du système d'assurance qualité dans la coopération allemande au développement

Une fois l'inventaire établi, le BMZ en particulier a pris différentes mesures pour élargir et – là où c'est utile – pour institutionnaliser la coopération avec d'autres organisations afin de créer ainsi un réseau en matière d'assurance qualité. Il ne faut pas s'imaginer un processus séquentiel, mais de nombreuses activités ont eu lieu parallèlement ou à cheval. Les suggestions faites par les acteurs et les initiatives qu'ils ont lancées ont été intégrées au processus et lui ont donné sa direction et sa forme. Car les réseaux ne sont pas, en fin de compte, une figure unidimensionnelle avec un début et une fin, mais ce qui compte, c'est la mise en réseau de plusieurs éléments et, donc, la nature de leur coopération. Pour simplifier le réseau de relations complexe, il faut d'abord distinguer les groupes d'acteurs suivants avec lesquels le BMZ a coopéré de façon bilatérale et/ou en association avec d'autres:

- les organisations de la société civile,
- le monde scientifique et
- les agences d'exécution gouvernementales.

4.1 Coopération au sein du système d'évaluation allemand

4.1.1 Organisations de la Société civile

Réunions communes

Il y a quatre ans, le BMZ a fait le premier pas en invitant les unités d'évaluation des organisations gouvernementales et non gouvernementales de coopération au développement à une réunion commune, qui est, depuis lors, répétée sur un rythme annuel. Ces réunions annuelles servent, d'un côté, de forum d'échange d'informations et d'expériences horizontal en matière d'évaluation et ont pour but, de l'autre côté, de donner des impulsions techniques pour le travail des unités d'évaluation dans les différentes organisations. Ces réunions, organisées chaque fois par une organisation différente, se sont institutionnalisées et enregistrent une vive participation. La première partie de la réunion est destinée à l'échange d'informations sur les évolutions actuelles en général et celles enregistrées dans le travail d'évaluation des différentes organisations. La seconde partie comprend des exposés techniques relatifs à des sujets accordés en commun, suivis par une discussion. Il est veillé à ce que, de temps en temps, des experts internationaux soient invités comme orateurs pour apporter aussi les expériences internationales aux différents sujets. Ceci fournit notamment aux petites organisations allemandes une possibilité importante d'avoir un dialogue international. Jusqu'à présent, les sujets techniques suivants ont été traités:

- expériences avec l'intervention d'évaluateurs et d'évaluatrices locaux,
- gestion axée sur les résultats (l'orateur invité était le chef d'évaluation de DFID),
- système de management de la qualité (Fondation européenne pour le management de la qualité - EFQM) et
- expériences avec des évaluations de processus.

La prochaine réunion en novembre 2003 portera sur des questions de promotion de la nouvelle génération d'évaluateurs ainsi que sur la formation et le perfectionnement.

L'institutionnalisation d'une telle réunion annuelle a permis, d'une part, de promouvoir la compréhension pour les différents systèmes internes d'évaluation et de suivi des organisations et de se mettre d'accord sur la terminologie utilisée. En raison des différents profils et expériences des organisations participantes, elle a, d'autre part, facilité l'apprentissage mutuel dans des questions déterminées, telles que la participation, le management de la qualité et les études d'impact. De plus, les réunions ont offert aux différentes organisations l'occasion d'identifier des intérêts communs et de se mettre d'accord sur des activités appropriées.

Au cours de l'année, le BMZ informe tous les participants sur des évolutions importantes dans la pratique d'évaluation nationale et internationale.

En résumé, force est de constater que cette coopération a contribué à développer la culture d'évaluation dans la coopération allemande au développement. L'acceptation des critères du CAD comme mesure d'une bonne pratique d'évaluation a largement augmenté. Le développement des quatre dernières années est devenu plus constant et a gagné en dynamique dans quelques organisations. La Fondation Konrad Adenauer p. ex. a doublé de deux à quatre le nombre de ses postes titulaires pour l'évaluation. Le thème de l'évaluation revêt aussi une importance accrue dans la Fondation Friedrich Ebert – le comité directeur et les assemblées des membres demandent de plus en plus de rapports sur ce sujet, ce qui était inimaginable il y a quelques années. L'EED vient de développer un nouveau système d'évaluation et de suivi. KZE/Misereor renforce, entre autres, ses efforts pour ancrer l'apprentissage institutionnel. L'année dernière, le DED a introduit à son siège un système EFQM adapté au sujet de la coopération, qui sera adapté dans les années à venir et aussi pratiqué sur place. Ce sont seulement quelques exemples.

Tout cela montre que la stratégie d'initier des processus d'amélioration de l'assurance qualité dans le système de la coopération au développement et de les mettre en œuvre de façon participative en collaboration avec les différents acteurs est couronnée de succès.

Evaluations conjointes

Ces dernières années, des évaluations de projets conjointes ont été réalisées avec quelques organisations, notamment avec les agences d'aide au développement des Eglises. Ceci a été aussi un processus d'apprentissage constructif pour tous ceux engagés dans la coopération publique au développement, en particulier quant à la participation des structures de contrepartie et aux méthodes d'évaluation participatives. Sur le fond, les agences d'aide au développement des Eglises évangéliques et catholique et le BMZ se sont mis d'accord pour les six ans à venir sur le thème prioritaire "Assurer la participation des pauvres – renforcer la bonne gouvernance". Ceci permet – une fois les différentes évaluations de projets individuels conclues – de réaliser une meta évaluation pour identifier les enseignements tirés à cet égard.

Le BMZ est en train d'examiner la question de savoir dans quelle mesure il peut appuyer les ONG du Nord et du Sud dans leurs efforts pour documenter et évaluer sur place dans le Sud de l'Inde, dans le cadre d'auto-évaluations et soutenu par un travail scientifique, les impacts de leur travail de longues années. Dans ce contexte, il s'agit aussi de développer des méthodes d'évaluation adaptées et de créer des capacités d'évaluation propres des partenaires. A la fin, il est, entre autres, prévu de publier un manuel de méthodes susceptible d'améliorer le travail des ONG.

4.1.2 Monde scientifique

Groupe de travail "Evaluation de la politique de développement"

Un partenaire important est la Deutsche Gesellschaft für Evaluation e.V. – DeGEval (Société allemande d'évaluation) créée en 1997. Elle offre un forum pour discuter des questions générales relatives à l'évaluation du point de vue scientifique, du point de vue des évaluateurs et axé sur la pratique. En octobre 2001, la quatrième réunion annuelle des

membres de la DeGEval a adopté à l'unanimité les "normes pour l'évaluation" , qui prévoient que les évaluations doivent avoir quatre caractéristiques fondamentales: utilité, faisabilité, équité et précision. Les 25 normes formulées comme étant nécessaires pour obtenir ces quatre caractéristiques reconnaissent la plus large variété d'approches, d'objectifs et de champs d'évaluation.

Déjà en septembre 1998, le groupe de travail "Evaluation de la politique de développement" de la DeGEval s'est constitué pour mener une large discussion sur des sujets importants de l'évaluation de la coopération au développement, allant bien au-delà des limites des secteurs et institutions, entre scientifiques, évaluateurs et évaluatrices et les personnes qui font le travail pratique sur le terrain. Ce dialogue permanent a pour but de jeter un pont et créer un lien entre la politique, la théorie et la pratique et de contribuer à améliorer l'évaluation dans la coopération au développement. Le BMZ participe activement à ce groupe de travail. Les tâches centrales de ce groupe sont:

- la promotion de l'apprentissage interinstitutionnel;
- la participation au développement de la théorie, de la pratique et des méthodes d'évaluation;
- la participation à l'élaboration de définitions ainsi que
- le développement de normes, critères et indicateurs de qualité comme base d'une culture d'évaluation commune.

Comme premier produit de ce groupe de travail, il faut citer les lignes directrices "Transparence, flux d'informations et suivi dans les processus d'évaluation de la coopération au développement" pour les institutions des donateurs et les évaluateurs et évaluatrices. Actuellement, un groupe est en train d'élaborer des lignes directrices similaires relatives au sujet "Apprendre des évaluations".

Formation et perfectionnement

En Allemagne, il n'existe pas de profil professionnel clairement défini et légalement protégé d'évaluateur et pas de qualification uniforme, de sorte qu'il manque de possibilités coordonnées de formation et de perfectionnement. C'est dans la responsabilité des évaluateurs et évaluatrices d'obtenir des qualifications déterminées partielles à travers des cours de perfectionnement et de se tenir au courant quant aux méthodes d'évaluation. C'est une situation que le BMZ critique depuis des années.

En 2001 des scientifiques intéressés à l'évaluation, l'Université de Sarrebruck ainsi que le Land de la Sarre ont fondé un Centre pour l'évaluation (CEval) à l'Université de Sarrebruck, qui combine la compétence scientifique dans le développement stratégique et méthodologique de la recherche en évaluation avec l'expérience d'évaluation dans différents domaines politiques. Le BMZ est membre du comité consultatif. Le CEval est aussi membre actif de la DeGEval. Le Centre s'est fixé l'objectif de couvrir une vaste gamme d'aspects scientifiques (développement de méthodes de la théorie de l'évaluation), réalise ses propres évaluations et offre des cours de formation et de perfectionnement axés sur la pratique en coopération avec l'Association allemande de consultants de développement (AGEG). La première série de perfectionnement aura lieu cette année. Elle est un modèle prometteur pour la coopération entre le monde scientifique et les évaluateurs avec une expérience pratique.

Analyses d'impact

Répondre à la question de l'efficacité et de la pérennité de projets de coopération au développement a été et est pour tous les services d'évaluation un des principaux défis stratégiques, méthodologiques et quant au fond, étant donné que la réponse ne peut pas être donnée en utilisant les méthodes d'évaluation habituelles. Il faut recourir à la coopération avec le monde scientifique, raison pour laquelle le BMZ, comme premier pas, a associé le monde scientifique dans une vaste évaluation ex-post⁴ d'un total de 32 projets achevés de la coopération publique au développement, le but étant d'analyser et d'évaluer

⁴ Cf. BMZ, "Long-term Impacts of German Development Co-operation and Conditions for Success", (2000)

l'impact à long terme de la coopération allemande au développement et ses conditions de succès ainsi que de développer des méthodes standard pour les évaluations ex-post. Un groupe de conseillers scientifiques a accompagné tout le processus d'évaluation et a veillé à ce que le design d'évaluation, l'approche choisie, la combinaison des méthodes ainsi que les échantillons correspondent aux normes scientifiques.

Dans le cadre d'une deuxième vaste analyse d'impact (16 projets de coopération au développement dans les pays en transition), la méthode d'évaluation sus-mentionnée a été mis au jour pour l'évaluation de projets en cours d'exécution.

Cette année, il est prévu de réaliser une évaluation ex-post de programmes de développement régional rural complexes et d'envergure. Dans ce contexte, des institutions scientifiques dans les pays partenaires interviendront, si possible, sans experts allemands, ce qui permet de promouvoir des capacités d'évaluation sur place, de mieux introduire la perspective des partenaires dans le processus d'évaluation et de renforcer l'appropriation (*ownership*).

4.1.3 Agences d'exécution publiques

Transfert des évaluations de projets

Le transfert des évaluations de projets aux agences d'exécution (KfW et GTZ) a été une composante essentielle de la réforme du système d'évaluation au BMZ. Après une phase d'essai de deux ans, une évaluation a été réalisée pour analyser les expériences avec le transfert et pour vérifier si, comme demandé par le BMZ, les critères du CAD et d'autres conditions du BMZ ont été considérés. L'évaluation a conclu que le résultat était une situation gagnant-gagnant. Des effets positifs ont été obtenus dans la division de travail, la coopération constructive, la transparence et dans le rapprochement des agences d'exécution des critères du CAD.

Après être libéré de la tâche d'évaluer des projets individuels, le BMZ a pu concentrer son système d'évaluation sur des domaines stratégiques et politiques centraux. Disposant maintenant de plus d'autonomie d'action et de décision en matière d'évaluation, la GTZ et la KfW peuvent avancer davantage vers des systèmes d'assurance qualité exhaustifs et des analyses d'impact. Les deux agences d'exécution ont profité de ces chances, qui leur ont été offertes et qui ont complété les efforts internes propres de renforcer les unités d'évaluation. La KfW p. ex. a créé une unité centrale indépendante pour l'évaluation et le département d'évaluation de la GTZ a gagné en importance à travers l'attribution de plus de fonctions d'assurance qualité.

Réunions communes

Des réunions de coordination annuelles ont aussi lieu avec les deux agences d'exécution dans le but d'éviter des inefficiences dans le système et pour mieux coordonner les différents programmes de travail grâce à un échange d'informations et des accords réalisés en temps opportun. En plus, des représentants et représentantes des deux organisations participent aux séminaires de sélection pour la nouvelle génération d'évaluateurs. La coopération a aussi montré la nécessité de chercher une compréhension commune sur certaines questions relatives aux méthodes et instruments, raison pour laquelle des ateliers de travail relatifs à des sujets déterminés sont organisés chaque année avec tous les membres des unités d'évaluation. Les organisations se succèdent en alternance pour organiser et financer ces ateliers. Le BMZ a, en plus, invité la KfW et la GTZ à participer régulièrement aux réunions du groupe d'évaluation du CAD.

4.2 Progrès

Dans le cadre de ce vaste processus de réformes, la plupart des institutions de coopération au développement ont, comme déjà décrit en détail, mis en œuvre toute une série de changements sur les plans du contenu, de la stratégie, de la conception et de l'organisation, de sorte que le BMZ a chargé le HWWA de faire une nouvelle étude pour documenter, analyser et évaluer les changements survenus. Voilà les résultats de 2001:

- Il est évident que les institutions de la coopération allemande ont déployé des efforts concrets pour continuer à développer leurs systèmes d'évaluation. Les principes du CAD sont maintenant beaucoup mieux connus également par les petites organisations d'exécution allemandes.
- Les forces motrices ont inclus les restructurations générales à l'intérieur des institutions de coopération au développement et entre elles, l'introduction de nouveaux systèmes de management, une pression croissante pour la reddition de comptes et la légitimation vis-à-vis du public ainsi que la compréhension croissante pour le fait que l'évaluation est une source d'apprentissage individuel et institutionnel. De plus en plus, les institutions ont créé des unités d'évaluation indépendantes et renforcé celles qui existaient déjà. En ce moment, presque toutes les institutions examinées de la coopération allemande au développement disposent de ce type d'unités.
- Selon diverses institutions de la coopération, le climat d'évaluation s'est amélioré. Il peut être constaté que les petites et moyennes ONG sont aussi de plus en plus sensibles à l'assurance qualité.
- La qualité des évaluations s'est améliorée. Des efforts considérables sont déployés pour utiliser des méthodes différenciées, pour renforcer la gestion axée sur l'impact ainsi que pour réaliser en nombre croissant des évaluations ex-post et des évaluations multi-projets.
- Ces derniers temps, les institutions allemandes de coopération au développement utilisent de plus en plus des systèmes d'information et de documentation modernes axés sur l'internet et l'intranet.
- En publiant ses rapports d'évaluation, le BMZ a introduit une nouvelle tendance dans les relations publiques des institutions allemandes de coopération.
- La fondation de la Société allemande d'évaluation et les réunions d'évaluations annuelles introduites par le BMZ ont donné de fortes impulsions à l'apprentissage horizontal entre les organisations allemandes de coopération au développement.

Ces résultats sont encourageants si l'on considère la complexité du système allemand de la coopération au développement et le peu de temps pendant lequel tout cela s'est produit. Les résultats incitent à continuer sur la voie engagée, car, en fin de compte, ce n'est qu'ensemble que l'on va pouvoir relever les défis posés à l'évaluation.

5. Enseignements tirés

Quels enseignements sont à tirer jusqu'à présent de ce processus, qui continuera certainement?

Les conditions fondamentales de ce processus sont, d'une part, la volonté politique, y compris la disposition nécessaire à réserver les ressources financières nécessaires, et, d'autre part, l'intérêt et la disposition de toutes les parties prenantes à s'ouvrir à un processus de cette longue durée.

Il est indispensable d'obtenir d'abord des informations suffisantes sur la situation de départ dans le domaine du système d'assurance qualité et d'assurer que toutes les parties prenantes aient le même niveau d'information, ce qui garantit le degré nécessaire de transparence et promeut la confiance mutuelle.

Le processus a été aussi soutenu par le fait que la plupart des organisations de coopération au développement se trouvaient dans la même situation de devoir justifier leur travail vis-à-vis du Parlement et du public critique. Les défis méthodologiques, p. ex. quant à la tâche de mesurer l'impact, étaient aussi similaires pour la plupart des organisations. En d'autres mots: des besoins communs ressentis comme tels sont importants comme point de départ pratique.

L'apprentissage horizontal est particulièrement intéressant et efficace si les parties prenantes sont prêtes à apporter ouvertement leurs expériences et si celles-ci sont complémentaires à bien des égards. Chacun peut ainsi mettre en relief ses points forts particuliers au bénéfice de tous. Si l'on veut éviter que ce processus ne se déroule de façon unilatérale, il est important que tout le monde ait la possibilité de profiter de l'échange d'expériences commun.

En ce qui concerne la gestion d'un tel processus, il faut veiller à ce que la vitesse et la nature de la procédure soient discutées et déterminées en dialogue avec les parties prenantes. Dans ce contexte, il faut être prêt à déléguer des responsabilités, au moins pour un certain temps, et à créer des espaces pour de nouvelles idées.

6. Défis futurs

Les changements fondamentaux de la coopération nationale et internationale au développement survenus ces dernières années ont aussi confronté l'évaluation avec de nouveaux défis:

La multilatéralisation de la coopération au développement requiert de plus en plus d'évaluations conjointes, qui devraient élargies aux organisations non gouvernementales du Nord et du Sud. L'application d'instruments de financement budgétaire rend nécessaires de nouvelles formes d'évaluation, ce qui est aussi valable pour le suivi et l'évaluation de stratégies de réduction de la pauvreté et notamment le défi de suivre la mise en œuvre des objectifs de développement du millénaire. Pour les évaluations de toute forme, il est nécessaire que les partenaires fassent preuve de plus d'appropriation (*ownership*). A cet égard, il faut renforcer les capacités d'évaluation sur place.

Même un petit résumé de ce sujet complexe comme celui-ci est suffisant pour montrer que l'on ne peut plus se permettre de vouloir conquérir seul le monde de l'évaluation.

Development co-operation players in Germany

Legal responsibility/
political control

BMZ/
other ministries,
state governments,
local authorities

Institutions implementing official development co-operation, e. g.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (financial co-operation)	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (technical co-operation)	Centre for International Migration and Development
German Investment and Development Company	InWent - International Training and Development*	German Academic Exchange Service
German Development Service	* Result of merger between Carl Duisberg Society and German Foundation for International Development	

Church institutions, e. g.

Church organisations,
Protestant churches
of the German states/
dioceses

Social Service Agency of the Protestant Church in Germany	Church Development Service/ Protestant Association for Co-operation in Development	
Misereor/Catholic Central Agency	Caritas Germany	Association for Development Aid

Political foundations

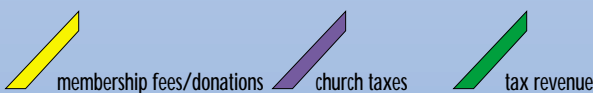
Parties/
members

Friedrich-Ebert-Foundation	Konrad-Adenauer-Foundation	Friedrich-Naumann-Foundation
Hanns-Seidel-Foundation	Heinrich-Böll-Foundation	Rosa-Luxemburg-Foundation

Other private institutions, e. g.

Members/
member
organisations

W. P. Schmitz Foundation	Kindernothilfe	German Adult Education Association	German Agro Action
Kolping Society	Committee "German Doctors for Developing Countries"	Youth Third World	Terre des hommes
German Co-operative and Raiffeisen Confederation	Marie Schlei Association	INKOTA network	Karl Kübel Foundation



Bibliography

- Axel Borrmann, Karl Fasbender, Manfred Holthus, Albrecht von Gleich, Bettina Reichl, Rasul Shams (1999), Erfolgskontrolle in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit; Analyse, Bewertung, Reformen, 1. Auflage, Baden-Baden, Veröffentlichung des HWWA-Instituts
Bd. 51
- Axel Borrmann, Manfred Holthus, Albrecht von Gleich, Rasul Shams (2001), Reform der Erfolgskontrolle in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit; Eine Zwischenbilanz, 1. Auflage, Baden-Baden, Veröffentlichung des HWWA-Instituts, Bd. 63, Hrsg: Prof. Dr. Thomas Straubhaar
- BMZ (10/2000), „ Long-term Impacts of German Development Cooperation and Conditions for Success“; An ex-post Evaluation of 32 completed Projects, BMZ Spezial Nr. 29, Bonn
- Dr. Horst Breier (1998), „ Erfolgskontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit, Das neue Konzept des BMZ“, in: E+ Z Jg. 39, 1998, S. 128-130, Bonn
- Deutsche Gesellschaft für Evaluation e.V. (DeGEval) (2002), Standards für Evaluation, Köln
- Working Party „ Evaluation of Development Policy“ of DeGEval (2001), „ Transparency, flow of information and follow-up in the evaluation process of development cooperation“, Saarbrücken