

Beilage 4

Berne, le 27 août 1976

Service de la Coopération technique:

Evaluation: ses objectifs, ses modalités et ses résultats

L'évaluation est aujourd'hui partie intégrante des mécanismes par lesquels notre coopération technique fonctionne. Elle joue un rôle important dans le "cycle" qui, normalement, caractérise une large part des activités opérationnelles de notre Service à savoir: prospection, planification, exécution et évaluation.

Les objectifs de l'évaluation sont les suivant:

- a) dresser un bilan des résultats du projet en fonction des objectifs tracés à l'origine;
- b) en particulier, apprécier l'impact du projet en termes de développement, notamment ses effets socio-économiques, son utilité et son efficacité dans le contexte régional ou national;
- c) le cas échéant, proposer tous ajustements ou actions susceptibles d'améliorer le projet;
- d) dégager un enseignement pour les projets futurs de type similaire.

Bien entendu l'évaluation n'est pas une fin en soi. Elle doit bien plutôt contribuer, dans le cadre de ce cycle que je viens de mentionner, à l'amélioration de l'efficacité des projets évalués et, d'une manière indirecte, à celle de la programmation des futurs projets.

Le Service de la coopération technique suit de très près les travaux réalisés en matière d'évaluation sur le plan international, de manière à ^{en} tirer parti pour améliorer notre système d'évaluation comme instrument parmi d'autres de réalisation d'une coopération

efficace.

Voici quelques caractéristiques de l'évaluation.

1. "Aux fins de garantir la plus grande impartialité possible des études, celles-ci ont été confiées à des spécialistes indépendants. De plus en plus, on a chargé des équipes multidisciplinaires de procéder aux évaluations afin d'arriver à cerner autant que possible l'ensemble des problèmes en un bref laps de temps. D'une évaluation initialement unilatérale, exécutée pour nos propres besoins, nous sommes passés progressivement à l'évaluation conjointe, réalisée avec la collaboration d'experts désignés par le pays bénéficiaire. Cet exercice se révèle bien plus complexe, mais il permet à chacun des partenaires d'avoir la même vue de l'ensemble de circonstances dans lesquelles le projet est exécuté et assure une exploitation optimale des suggestions présentées en cours d'évaluation." (x)
2. Il est important de souligner qu'il ne s'agit pas d'un contrôle opérationnel ou financier d'un projet, fonctions laissées aux responsables directs de l'exécution et du contrôle. L'évaluation est un examen prospectif d'un projet ou, de préférence, d'un ensemble de projets similaires ou complémentaires, dans une région ou un pays. L'équipe d'évaluation est indépendante des responsables de l'exécution, mais en constant dialogue avec eux, ceci partant de l'idée qu'il ne faut pas être juge et partie. Le climat dans lequel se place cet examen doit être fait de compréhension mutuelle entre spécialistes en action dans le projet et spécialistes de l'extérieur.

(x) Extrait du Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la continuation de la coopération technique de la Suisse avec des pays en développement du 5 février 1975.

3. Les difficultés les plus fréquemment rencontrées dans la réalisation de l'évaluation conjointe sont les suivantes :
- manque de personnes qualifiées et disponibles dans le pays;
 - impossibilités d'une préparation adéquate en raison de l'éloignement des coévaluateurs;
 - difficultés pour les autorités locales d'apprécier au préalable les coévaluateurs étrangers et vice versa en ce qui concerne la coopération technique;
 - intégration difficile des coévaluateurs en 2 ou 3 semaines de mission conjointe;
 - difficultés financières empêchant souvent les autorités locales à supporter les frais de la coévaluation.

Il a pourtant été possible de réaliser de telles coévaluations, très souvent surtout lorsque le partenaire local était convaincu de son utilité. Cela a permis la rédaction soit d'un rapport commun, soit de commentaires destinés à être annexés au rapport suisse. Quelles qu'en soient les difficultés, nous entendons jouer le jeu de la coévaluation et continuer à améliorer nos méthodes.

4. La méthode qui consiste à remettre un rapport provisoire d'évaluation aux parties intéressées, et à faire suivre cette remise d'échanges de vues et de séances de travail avant l'établissement du rapport final est finalement un système qui, quoi que plus long, plus cher et plus lourd à organiser, est fructueux. Mais qui dit coévaluation dit nécessairement un système de navette entre évaluateurs, entre évaluateurs et responsables des projets sur le terrain et ailleurs. Ce processus, dont le rapport provisoire n'est qu'un des éléments, permet la meilleure exploitation possible, progressive, des conclusions et suggestions de l'évaluation.

5. Il est ainsi évident que la réalisation d'une évaluation est une opération difficile, complexe; ceci est d'autant plus vrai quand l'évaluation est conjointe. L'expérience indique que les évaluations qui ont été les plus utiles sont celles qui ont été préparées minutieusement avant le départ de l'équipe sur le terrain. Pour mettre cette évaluation sur pied et obtenir une participation correcte et efficace du gouvernement du pays partenaire et de nos propres chefs de projet, il est nécessaire de prévoir une mission préparatoire du service évaluation.

Les méthodes d'évaluation ont été mises au point progressivement et il ressort de l'expérience qu'il faut éviter toute improvisation. Les évaluateurs doivent être préparés à leurs tâches et à cette fin un programme détaillé d'évaluation est nécessaire. Ce programme est élaboré conjointement par le chef de l'équipe d'évaluation et le service d'évaluation, puis discuté en détail avec la section opérationnelle en Suisse avant le départ de l'équipe. La direction et l'orientation de cette préparation est assurée par le service d'évaluation.

La visite du projet sur place par le service évaluation lui permet de connaître de première main les difficultés auxquelles se trouve confronté le projet. L'information sur le projet dont Berne dispose, qu'elle soit verbale ou écrite, ne permet pas, comme chacun le sait d'expérience, de connaître les vrais problèmes. Ceci a pu être constaté dans plusieurs cas où effectivement des difficultés très réelles avaient échappé aux personnes sur place, sans doute trop proches du projet.

Enfin, ce n'est que grâce à sa connaissance à la fois du terrain et des priorités et possibilités du Service de la coopération technique que le service d'évaluation peut effectivement discuter

- 5 -

avec les évaluateurs le contenu de leur rapport et demander, le cas échéant, les ajustements nécessaires. Sans cette connaissance, il ne pourrait pas "arbitrer" les divergences susceptibles de surgir entre évaluateurs et service opérationnel lors de la discussion des rapports.

6. La préparation sur place de la mission d'évaluation comporte :

- discussion approfondie avec nos partenaires étrangers et les responsables directs du projet, du pourquoi et comment de l'évaluation. Il s'agit donc du "briefing" de nos partenaires et des coopérants suisses: organisation, contenu, méthodes, critères, contraintes et limites de l'évaluation;
- définition des objectifs et du champ d'examen de l'évaluation en question avec nos partenaires (projet et contexte);
- choix des modalités à suivre : nombre d'experts, tâches respectives, critères généraux à retenir, information à réunir, enquêtes éventuelles préliminaires, institutions et personnes à consulter, etc.;
- qualités et cahiers des charges des experts à définir conjointement par l'un et l'autre partenaires;
- décisions quant au déroulement pratique de l'évaluation : période, durée, moyen de locomotion, secrétariat, financement des frais, etc.

7. La préparation des évaluations antérieures suivantes montre en particulier que cette préparation était indispensable pour la bonne réalisation de l'évaluation :

- Equateur, évaluation du projet d'industrialisation de la banane

C'est seulement par une préparation sur place qu'il a été possible de dresser un cahier des charges adéquat pour la mission d'évaluation. En effet, ni les rapports d'activité des

experts ni le contenu du dossier à la Centrale ne permettaient de comprendre les problèmes auxquels le projet était confronté. La vie du projet ne dépendait plus des seuls excédents de bananes en voie de disparition, mais à long terme d'une production régulière de bananes du type voulu; certains problèmes technologiques n'étaient pas résolus et ont été connus seulement lors de l'examen sur place; le problème des débouchés et donc l'importance relative du produit en tant qu'aliment pour les animaux n'est apparu dans toute son ampleur qu'à ce moment.

- Pakistan, Institut de dessins industriels

L'orientation de ce projet et ses objectifs ont dû être presque entièrement revus ainsi que le mode d'exécution. C'est ce que constate le rapport final de la mission d'évaluation, accepté par les deux parties. Ceci était déjà apparu lors de la préparation et c'est en voyant ces problèmes que le service évaluation a pu organiser une mission avec le cahier des charges adéquat. De plus, c'est grâce à cette préparation qu'il a été possible d'organiser une mission conjointe d'évaluation qui a été efficace.

- Indonésie, Ecole hôtelière de Bandung

L'orientation actuelle de l'école hôtelière tendant plutôt vers une formation d'agents pour les grands hôtels à caractère international devrait être revue afin de mieux répondre aux besoins de l'hôtellerie indonésienne; de même le recrutement des élèves qui proviennent de classes relativement privilégiées de la population. La confrontation entre besoins du tourisme local et du tourisme international demanderait une analyse plus profonde, de manière à mieux définir les objectifs du projet. La mise au point de ces questions et d'autres de détails est apparue lors de la préparation de l'évaluation, ce qui a permis

d'organiser une mission qu'on espère fructueuse.

- Costa Rica, Centre de mécanique agricole

La mission de préparation a permis de constater l'importance, à côté de la formation proprement dite de mécaniciens agricoles, des autres formations à entreprendre parallèlement : opérateurs de machines, entraînement des personnes utilisant des machines agricoles, encadrement, conseils et formation en matière de programmation des travaux agricoles mécanisés, etc.

Ces divers aspects nous ont amené à constituer une mission composée d'un spécialiste de la formation et d'un spécialiste de la production agricole mécanisée.

- Pérou, fromageries

Lors de la mission de préparation sont mieux apparus les problèmes d'organisation de ce projet qui, du fait de son expansion, se trouve dans une situation difficile de ce point de vue. En effet, l'organisation doit être intégrée de la meilleure manière possible, de façon à assurer la permanence des projets après le retrait de l'aide suisse. De plus, les problèmes de commercialisation et de formation doivent encore être mieux résolus ainsi que la question du maintien de la qualité des produits. Lors de la préparation, ces divers aspects ont été discutés avec nos interlocuteurs péruviens et c'est ainsi qu'une mission conjointe a pu être organisée et un cahier des charges adéquat défini.

Pour terminer, nous rappellerons les conclusions générales tirées des travaux d'évaluation effectués de 1970 à 73 que nous extrayons du dernier Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant la continuation de la coopération technique de la Suisse avec des pays en développement du 5 février 1975, qui sont toujours d'actualité :

- " - Lors de la sélection d'un projet, l'élément déterminant doit être en premier lieu la capacité du partenaire local d'en assurer la responsabilité dans un délai acceptable et de supporter la charge financière à long terme. Nombre de problèmes relatifs à l'intégration du projet dans les structures existantes sont résolus d'emblée quand l'initiative touchant à la conception et l'exécution d'un projet est prise pour l'essentiel par nos partenaires locaux.
- La réussite d'un projet dépend tant d'une définition claire des objectifs globaux et partiels au moment de sa planification et de sa préparation que de l'ajustement progressif de ces objectifs, compte tenu des circonstances nouvelles qui apparaissent en cours de réalisation. A cet effet, l'analyse initiale et périodique des divers besoins et des possibilités pratiques joue un rôle capital. De même, il importe qu'en ^{tout} temps les objectifs soient appréhendés de façon identique par tous les partenaires.
- En raison de la complexité des projets de développement et des problèmes que pose leur exécution, une importance capitale doit être accordée à l'étude préalable, à la planification et à l'appui technique.
- En règle générale, il faut, lors de l'exécution de projets, mettre davantage l'accent sur les aspects pédagogiques que sur la recherche d'une efficacité aussi grande que possible. Les collaborateurs suisses ont pour fonction d'assister de leurs conseils les responsables locaux, non d'assumer la gestion à leur place.

- La formation intensive des homologues (partenaires locaux directs des collaborateurs suisses, de même niveau que ceux-ci) doit être prévue par la Suisse et les pays en développement dès le stade de la planification du projet. Cette formation doit être entreprise dès le début et sur une échelle suffisamment large pour tenir compte d'éventuels départs de membres du personnel.
- Etant donné les tâches pédagogiques des collaborateurs suisses, leur préparation joue un rôle déterminant, notamment en ce qui concerne leur connaissance des conditions dans lesquelles le projet est exécuté et celle de la langue locale.
- Les compétences et la disponibilité des responsables locaux ont une importance décisive si l'on veut que la réalisation des projets communs de développement puisse être poursuivie dans un avenir prévisible par le pays bénéficiaire seul. Il importe donc que ces responsables soient sélectionnés dès le début et préparés à leur future fonction."

"Projektbearbeitung"

