

## Enseignements tirés des données d'expérience de la Banque Mondiale en matière d'évaluation conjointe<sup>1</sup>

Oswaldo N. Feinstein et Gregory K. Ingram  
Département de l'évaluation des opérations, Banque Mondiale

*Résumé analytique : Cette note examine l'expérience récente du Département de l'évaluation des opérations de la Banque Mondiale en matière d'évaluation conjointe ; elle en passe en revue les coûts et avantages et présente en conclusion l'ensemble des enseignements qui s'en dégagent.*

### 1. Introduction

Au cours des dernières années, les bailleurs de fonds, les pays bénéficiaires et la communauté du développement en général ont, pour diverses raisons, manifesté un intérêt croissant pour les évaluations conjointes des programmes de développement. Par exemple, les dirigeants des pays en développement se plaignent périodiquement que les bailleurs de fonds ne coordonnent pas leurs évaluations — ce qui oblige les pays bénéficiaires de l'aide à consacrer du temps et des ressources pour satisfaire aux demandes de nombreuses missions d'évaluation qui ne suivent pas les mêmes procédures. Ils sont « bombardés » par les missions d'évaluation des bailleurs de fonds, de la même façon que certains pays bénéficiaires sont soumis à un « bombardement d'aide »<sup>2</sup>. Cela a conduit les services d'évaluation des organismes de développement, et le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale en particulier, à faire leur possible pour effectuer des évaluations conjointes avec d'autres donateurs afin de réduire le coût de l'évaluation pour les bénéficiaires de l'aide.

D'autre part, les bailleurs de fonds adoptent de plus en plus des instruments communs pour apporter l'aide ou retiennent des objectifs communs pour les programmes d'aide. Les « approches sectorielles » et les partenariats pour les programmes internationaux se prêtent bien à une évaluation conjointe des participants aux opérations, ce qui renforce l'argumentation en faveur des évaluations conjointes. L'adoption générale des Objectifs de développement pour le millénaire (ODM) facilite aussi le travail conjoint d'analyse et d'évaluation puisque de nombreux bailleurs de fonds cherchent à mesurer et à suivre les mêmes indicateurs.

Un troisième élément qui milite en faveur des évaluations conjointes, et qui est dans une certaine mesure un constat inattendu, est le fait que les évaluations conjointes permettent de développer les capacités d'évaluation (« l'apprentissage par la pratique »)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Document préparé pour l'atelier du Groupe de travail du Comité d'aide au développement sur l'évaluation de l'aide *Partners in Development Evaluation: Learning and Accountability*, Paris, 25–26 mars 2003.

<sup>2</sup> Pour une analyse du « syndrome du bombardement de l'aide », voir le Département de l'évaluation des opérations : *The Drive to Partnership: Aid Coordination and the World Bank* (Washington, OED, 2001), page 15.

<sup>3</sup> La publication instructive « Pratiques efficaces pour mener une évaluation conjointe associant plusieurs donateurs » (Paris : OCDE/CAD, 2000), parue sous la signature d'Annette Binnendijk et qui a été examinée

Les évaluations conjointes peuvent donc favoriser l'harmonisation des méthodes d'évaluation et l'alignement des recommandations.

Malgré l'importance que les bailleurs de fonds accordent aux évaluations conjointes, le nombre de ce type d'évaluations reste en fait assez limité. Cette note examine les données d'expérience récentes du Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale en matière d'évaluation conjointe pour essayer de montrer les modestes progrès accomplis dans ce domaine. Elle passe en revue les évaluations effectuées conjointement, en examine les coûts et les avantages et présente en conclusion les enseignements qui s'en dégagent<sup>4</sup>.

## 2. Quelques évaluations conjointes récentes de l'OED

Depuis 1999, l'OED a effectué différents types d'évaluations conjointes (dont certaines sont en cours), et notamment des évaluations de processus, des évaluations de l'action menée au niveau des projets, des secteurs et des pays ainsi que des évaluations de programmes mondiaux. Le nombre des partenaires qui ont été associés à ces évaluations va de un à dix, et ce sont en général des bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux, mais un petit nombre d'évaluations ont été effectuées avec le pays bénéficiaire, des organisations non gouvernementales ou d'autres institutions.

***Évaluations conjointes de projets.*** Un projet d'éducation en Jordanie, « Éducation VII », était financé entre autres par des dons de l'Union européenne, du DfID, du Japon, de l'USAID et du PNUD. La construction des écoles et le matériel ont été financés par la Banque mondiale et le Fonds de coopération économique d'outre-mer (OECE) du Japon, qui fait maintenant partie de la Banque japonaise pour la coopération internationale (JBIC). La JBIC a procédé à l'évaluation de sa performance de concert avec l'OED. Les deux unités ont centré leur examen sur les volets du projet les plus étroitement liés à leur financement. L'examen de la JBIC a porté sur l'utilisation des établissements scolaires, et elle a noté que de nouvelles installations coûteuses étaient sous-utilisées. De son côté, l'OED a axé son attention sur l'assistance technique (dont il a relevé les déficiences), sur les données relatives aux coûts et aux financements, et sur le fait que le gouvernement n'avait pas effectué les investissements voulus dans la technologie informatique, les logiciels et la formation du personnel nécessaires pour mettre en place un système d'information de gestion. Les missions d'évaluation de la JBIC et de l'OED étaient sur le terrain en même temps. Elles ont coordonné les réunions de ces équipes et ont partagé leurs conclusions et leur analyse des données. Les services d'évaluation des deux institutions ont rédigé leurs propres rapports internes, mais le *Précis* de l'OED sur l'évaluation du projet récapitulait les résultats de l'évaluation et présentait les conclusions des deux rapports<sup>5</sup>.

---

par le Groupe de travail sur l'évaluation de l'aide du Comité d'aide au développement, analyse un ensemble plus général de raisons qui militent en faveur des évaluations conjointes et propose des conseils sur la façon de planifier et de conduire les évaluations conjointes.

<sup>4</sup> Cette note ne concerne que les évaluations conjointes des bailleurs de fonds, et elle exclut d'autres formes importantes de collaboration telles que la coopération entre bailleurs de fonds et ONG et entre bailleurs de fonds et pays bénéficiaires.

*Évaluations conjointes de l'aide-pays.* L'OED et la Banque africaine de développement ont depuis peu achevé un travail mené conjointement pour l'évaluation de l'aide au Lesotho, qui couvrait le développement économique et social du pays dans les années 90. Les problèmes de développement du Lesotho ont été analysés conjointement et le rôle de chaque institution pendant la décennie étudiée a été évalué en parallèle. La table des matières du rapport commun rédigé à la suite de l'évaluation<sup>6</sup> montre comment s'est déroulée l'évaluation. Le premier chapitre (sur le développement politique, économique et social du Lesotho) et le deuxième chapitre (sur les enjeux du développement et les obstacles au développement) ont été rédigés par l'OED de la Banque mondiale. Ces chapitres auraient pu être préparés par une institution ou un consultant du pays ou de la région, et les coûts auraient pu être partagés par les services d'évaluation de la BAfD et de la Banque. Les chapitres 3 et 4, pour lesquels l'OED de la Banque mondiale a apporté sa collaboration, décrivent et évaluent l'assistance de la Banque mondiale. Les chapitres 5 et 6, qui reprennent la même analyse pour la BAfD, ont été rédigés par le service d'évaluation de la BAfD. Le chapitre 7, qui analyse la part de chaque partenaire dans les résultats obtenus, a été rédigé par l'OED de la Banque mondiale en consultation avec le service d'évaluation de la BAfD. Le dernier chapitre, consacré aux conclusions et aux recommandations, est le fruit d'un travail commun.

Si l'objet de l'évaluation et les méthodologies utilisées par les deux organismes différaient et si les notes attribuées par les deux institutions n'étaient pas toujours comparables, il n'en demeure pas moins que l'évaluation conjointe a débouché sur des recommandations communes pour l'assistance future de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement. Les deux institutions devraient continuer à focaliser leur attention sur la réduction de la pauvreté et des inégalités en élaborant des programmes d'action axés sur l'amélioration de la qualité de l'éducation et le développement du capital humain, la lutte contre le VIH/SIDA, le renforcement des institutions locales et l'instauration d'un environnement plus favorable au développement du secteur privé. Une attention particulière doit être portée aux régions montagneuses pauvres. Le partenariat a permis de renforcer la capacité de la Banque africaine de développement à évaluer l'action menée au niveau national et contribué à améliorer la collaboration avec l'OED. La Banque africaine de développement conduit actuellement une évaluation conjointe du programme d'action au Rwanda avec l'OED.

L'OED effectue actuellement une évaluation de l'aide à la Jordanie en association avec la Banque islamique de développement (BIsD), autre partenaire multilatéral. L'évaluation prend appui sur une mission conjointe et des analyses communes. Comme c'est la première évaluation de portée nationale menée par la BIsD, le chef d'équipe de l'OED de la Banque mondiale a conseillé la BIsD et aidé l'institution à développer sa capacité d'évaluation. De ce fait, l'évaluation de la Banque mondiale s'est prolongée

---

Voir

[http://lnweb18.worldbank.org/oed/OEDDocLib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/CA2A4E7AB293853C852568A8004FC84B/\\$file/193precis.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/OEDDocLib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/CA2A4E7AB293853C852568A8004FC84B/$file/193precis.pdf) — *Partnership for Education in Jordan, Précis* n° 193, hiver 2000.

<sup>6</sup> Voir *Lesotho: Development in a Challenging Environment* (Abidjan, Washington, 2002).

au-delà des délais prévus<sup>7</sup>. La leçon que l'on peut en tirer pour l'avenir est que, dans les cas où l'un des partenaires n'a pas encore acquis toute l'expérience et les compétences souhaitables pour l'évaluation, il conviendrait de commencer par renforcer les capacités d'évaluation et prévoir une formation spécifique. Cela faciliterait le travail d'évaluation conjoint dans le cadre duquel le développement des capacités d'évaluation pourrait se poursuivre par la pratique sans imposer des retards importants dans la production de l'évaluation. Les retards qui affectent l'actualité d'une évaluation peuvent diminuer l'intérêt de l'analyse.

*Évaluations sectorielles conjointes.* L'OED a participé, de concert avec plusieurs bailleurs de fonds, à l'évaluation de l'examen du secteur routier du Ghana, qui a été achevée en 2000. Cette évaluation était centrée sur un seul secteur national. Elle a été conduite en collaboration avec les autorités ghanéennes, sous la direction de la Danida et en partenariat avec le DfID, l'Union européenne, la Banque africaine de développement, le Japon, les Pays-Bas et l'Allemagne. Tous les partenaires ont partagé le coût de l'évaluation et la plupart d'entre eux (dont l'OED) ont participé à un comité directeur de surveillance présidé par un représentant de l'État. L'examen a été effectué par des consultants relevant de la Danida et avec la méthode d'évaluation de la Danida. Il visait à analyser les enseignements tirés du sous-secteur routier ghanéen pendant la période 1996-2000, qui a suivi la lettre de politique générale (1996) dans laquelle les autorités ghanéennes indiquaient les mesures qu'elles entendaient prendre pour soutenir la mise en œuvre de la stratégie concernant le sous-secteur routier pendant cette période de cinq ans. L'étude avait trois objectifs : i) évaluer le degré de réalisation des objectifs du sous-secteur, plus particulièrement sous l'angle de la viabilité ; ii) identifier les questions et problèmes de fond, les principales contraintes, les points forts et les points faibles importants, et les succès marquants ; iii) dégager les enseignements tirés afin d'améliorer les interventions futures dans le sous-secteur. Un projet de rapport d'évaluation a été distribué aux fins d'observations en août 2000 et examiné avec les parties prenantes ghanéennes à Accra les 26, 27 et 28 septembre 2000. Le rapport final conjoint a été publié en décembre 2000.

Une étude de suivi de l'évaluation conjointe du programme routier du Ghana a été effectuée en 2002 afin de faire le point sur l'application des recommandations de l'évaluation conjointe et d'identifier les contraintes susceptibles d'entraver l'adoption des mesures préconisées. Pendant la préparation de cette étude, le gouvernement et en particulier les bailleurs de fonds qui avaient participé à l'évaluation conjointe ont fourni des appréciations positives sur cette première évaluation commune. Pour l'OED, cette évaluation comporte un point faible en ce sens qu'elle ne contient aucune notation évaluative. Cela signifie qu'elle ne peut être intégrée dans la base de notations de l'ODE et qu'il n'est par conséquent pas possible de l'utiliser comme un des éléments de ses mesures globales. Le coût supporté par l'OED pour sa participation à cette évaluation était comparable au coût moyen de ses propres évaluations de projets qui incluent des notations. L'avantage de cette évaluation pour l'OED tient au fait qu'elle couvre la performance des huit bailleurs de fonds qui ont participé au programme routier.

---

<sup>7</sup> Le rapport d'évaluation de l'aide à la Jordanie n'était pas disponible avant l'examen de la CAS par le Conseil de la Banque mondiale, mais le projet de rapport a été très utile pour l'élaboration de la CAS.

Les Pays-Bas sont le chef de file d'une autre évaluation à laquelle participent plusieurs bailleurs de fonds et qui concerne un seul secteur mais couvre plusieurs pays. Le secteur en question est celui de l'enseignement primaire dans cinq pays et l'évaluation est effectuée par huit bailleurs de fonds et la Banque mondiale. Comme au Ghana, les commanditaires ont constitué un comité directeur qui a pour mission d'encadrer le consultant chargé de l'évaluation. Les études de cas par pays sont actuellement en cours et un rapport de synthèse sera soumis en mars 2003.

**Évaluations conjointes de processus.** L'évaluation du « cadre de développement intégré » (CDF) offre un exemple d'évaluation conjointe d'un processus qui est conduite sur la base des principes du CDF. Ce travail, qui doit être achevé au printemps 2003, est financé conjointement par dix organismes bailleurs de fonds. La structure de gestion de l'évaluation est complexe car elle inclut un large éventail de participants. Les décisions sont prises par un groupe de direction composé de deux représentants des pays CDF, d'un représentant d'une unité d'évaluation bilatérale et de deux représentants de la Banque mondiale. Le groupe de direction est conseillé par un comité directeur de 25 membres qui représentent les bailleurs de fonds bilatéraux, les institutions financières internationales, les organisations non gouvernementales et les instituts de recherche. L'évaluation se fonde sur six études de cas nationales, quatre examens thématiques et une analyse économétrique intégrative exploratoire. Le système d'organisation relativement complexe retenu pour cette évaluation a allongé le temps pris par l'évaluation (parce qu'il fallait recueillir les commentaires de toutes les parties prenantes) bien plus qu'il n'en a alourdi le coût.

L'OED effectue par ailleurs une évaluation de programmes globaux, exercice qui associe à la fois des éléments liés aux évaluations de procédures et des éléments liés aux évaluations sectorielles. Ces programmes se prêtent particulièrement bien à des évaluations conjointes parce qu'ils impliquent souvent des partenariats entre plusieurs organismes de développement et avec des fondations privées. Il est difficile d'évaluer la contribution d'un partenaire à un programme international sans évaluer dans le même temps les résultats du programme global.

### **3. Coûts et avantages de l'évaluation conjointe**

Il serait sans aucun doute utile de recueillir et/ou de systématiser les données afin de pouvoir quantifier les coûts et les avantages des évaluations conjointes, mais il y a eu peu de choses de faites dans ce domaine. Il faudra peut-être effectuer des études de suivi périodique pour pouvoir bien cerner les avantages. Certes, le bilan que peut tirer l'OED d'un nombre relativement restreint d'évaluations conjointes ne saurait constituer une étude systématique, mais il donne à penser, en tant qu'hypothèses de travail, que ces évaluations comportent probablement trois types de coûts et d'avantages. Bien évidemment, compte tenu du fait que les bailleurs de fonds acquièrent progressivement de l'expérience en pratiquant ce genre d'évaluations, les coûts peuvent diminuer et les avantages augmenter.

Hypothèses relatives aux coûts :

*i) Les évaluations conjointes vont probablement réduire les coûts supportés par les pays bénéficiaires.* La plupart des évaluations conjointes précisent que l'un des principaux objectifs est de réduire les coûts de l'évaluation pour les pays bénéficiaires. La réduction des coûts est principalement liée au fait que, dans le cadre d'une évaluation conjointe, le nombre des missions dépêchées dans le pays est moins important que si chaque donneur effectuait sa propre évaluation. Les autres économies de coûts résultent de la réduction des données collectées, des enquêtes, des entretiens et des projets de rapports à examiner. À en juger par les constatations de l'OED, ses évaluations conjointes ont permis de réduire le coût de ces examens pour les pays bénéficiaires.

*ii) Les évaluations conjointes n'alourdissent ni n'allègent les coûts financiers supportés par les bailleurs de fonds.* D'après les constatations de l'OED, sa contribution aux coûts financiers des évaluations conjointes diffère peu de ce que lui coûterait une évaluation autonome des éléments Banque mondiale du programme d'activité conjoint. Le coût financier des évaluations conjointes pour les bailleurs de fonds diminuera peut-être à mesure qu'ils acquerront une plus grande pratique des évaluations conjointes.

*iii) Les évaluations conjointes prennent plus de temps que les évaluations autonomes.* L'expérience montre qu'il faut souvent davantage de temps pour effectuer une évaluation conjointe que pour effectuer une évaluation autonome. Cela tient au temps supplémentaire qu'il faut pour que les parties associées à l'évaluation conjointe soumettent leurs observations et examinent les documents.

Hypothèses relatives aux avantages :

*i) Les évaluations conjointes répondent aux critères de coordination et d'alignement des bailleurs de fonds.* Les principaux avantages des évaluations conjointes tiennent au fait qu'elles couvrent à la fois les programmes des différents bailleurs de fonds et les phénomènes d'interaction entre les programmes. Normalement, les évaluations autonomes ne portent que sur les programmes de l'organisme concerné parce que les services d'évaluation ne sont pas habilités à évaluer les opérations des autres organismes.

*ii) Les évaluations conjointes renforcent la capacité d'évaluation et l'harmonisation.* Les évaluations conjointes facilitent les échanges de vues sur les méthodes d'évaluation et encouragent (sans nécessairement imposer) l'utilisation de normes d'évaluation communes. Lorsque le développement des capacités d'évaluation fait partie de l'évaluation conjointe, il faudrait reconnaître cet élément en tant qu'objectif distinct et le planifier en tenant compte à la fois du temps et des coûts financiers de l'évaluation. Les services d'évaluation qui s'appuient la plupart du temps sur des consultants pour les évaluations devront peut-être élaborer des méthodes d'approches particulières qui leur permettent de profiter de certains des avantages du développement des capacités et d'en laisser tout le bénéfice aux consultants.

*iii) Les recommandations formulées dans le cadre des évaluations conjointes ont plus de poids.* Les recommandations que contiennent les évaluations conjointes

doivent être prises plus sérieusement que les recommandations issues des évaluations autonomes, tant par les bailleurs de fonds que par les bénéficiaires, parce qu'elles reflètent les points de vue de tous ceux qui ont pris part à l'évaluation. Il faudra éventuellement prendre des dispositions particulières pour suivre l'application des recommandations incluses dans les évaluations conjointes.

#### **4. Enseignements tirés**

Sur la base du bilan dressé par l'OED, il est possible de tirer les enseignements suivants pour les activités d'évaluation futures :

1. Bien que les évaluations conjointes présentent un certain nombre d'avantages potentiels, il importe de se fixer pour principal objectif de chercher à réduire les coûts qu'impliquent ces examens pour les bénéficiaires. Cela fournit un argument clair pour poursuivre les évaluations conjointes.

2. En mettant plutôt l'accent sur les processus conjoints que sur les produits conjoints tout en programmant et en effectuant des activités d'évaluation conjointes, on peut identifier plus facilement les possibilités de coopération fructueuse entre les bailleurs de fonds. La production de rapports conjoints sous la forme de rapports uniques peut dans certains cas poser des problèmes ou se révéler impossible en raison des exigences particulières des différents donneurs quant au contenu des rapports.

3. Il faut faire davantage d'efforts pour chercher comment réduire le coût des évaluations conjointes pour les bailleurs de fonds. Il peut être utile de se placer dans une optique de chaîne de valeur pour décomposer le processus de l'évaluation en différents stades pour lesquels il pourrait y avoir un partage des coûts entre les bailleurs de fonds (et/ou une division du travail).

4. Pour réduire les coûts de la coordination indispensable entre les nombreux participants et parties prenantes concernées dans le cadre des activités d'évaluation conjointe, on pourrait recourir plus souvent aux vidéoconférences et aux téléconférences. Ces technologies se révèlent très efficaces pour les groupes qui ont établi des relations de travail.

5. Pour promouvoir les évaluations conjointes tout en maintenant les coûts de transaction entre bailleurs de fonds à un niveau modeste, il est d'une importance cruciale que les bailleurs de fonds communiquent en temps voulu leurs programmes d'évaluations et le calendrier de leur programme de travail par pays et par secteur ou par thème.

6. Lorsque les évaluations conjointes font intervenir des bailleurs de fonds ayant une expérience très inégale et que le renforcement des capacités est un objectif, il est logique d'organiser des activités de renforcement des capacités avant de commencer l'évaluation conjointe. Bien évidemment, ce genre d'évaluation sert aussi à renforcer les capacités puisqu'on apprend par la pratique.

7. Les évaluations doivent comporter des plans spécifiques pour traiter les questions de coordination et d'alignement entre les bailleurs de fonds — éléments qui constituent un avantage majeur des évaluations conjointes.

8. Lors de la planification des évaluations conjointes, il est important de tenir compte de l'incidence des pratiques différentes des bailleurs de fonds (par exemple pour le ratio personnel/consultants, l'utilisation ou non des notations) sur l'estimation des coûts et avantages potentiels (tels que la valeur de la formation pour le personnel ou les consultants, les limitations d'un rapport sans notations pour un bailleur de fonds qui utilise les notations).

9. L'harmonisation des méthodes d'évaluation, via l'élaboration et le partage de de bonnes pratiques, de procédures et d'un glossaire de l'évaluation<sup>8</sup>, facilite les activités d'évaluation conjointes qui de ce fait peuvent à leur tour être améliorées (étant donné que les différences dans les méthodes d'approche peuvent être lissées par un processus d'apprentissage mutuel).

10. Comme les évaluations conjointes sont une forme de partenariat, les leçons concernant les facteurs de succès cruciaux pour les partenariats peuvent s'appliquer aux évaluations conjointes. Certaines de ces leçons sont les suivantes : les objectifs doivent être correctement définis et pleinement acceptés par les partenaires ; le partenariat doit se focaliser sur l'objectif primordial (par exemple réduire les coûts de transaction supportés par les bénéficiaires) ; la différenciation des attributions minimise les possibilités de confusion et de chevauchement ; le développement des capacités doit être intégré aux partenariats pour que les membres les plus faibles puissent participer pleinement et exercer une influence et que chaque partenaire puisse bénéficier de l'acquis des autres et ajuster son comportement en fonction des intérêts des autres<sup>9</sup>.

## **Bibliographie**

Groupe de travail du CAD sur l'Évaluation de l'aide, « Pratiques efficaces pour mener une évaluation conjointe associant plusieurs donneurs. » (Paris : OCDE/CAD, 2000)

Groupe de travail du CAD sur l'Évaluation de l'aide, « Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats » (Paris : OCDE, 2002)

Département de l'évaluation des opérations, *Evaluation & Development: The Partnership Dimension* (New Brunswick : Transaction, à paraître)

---

<sup>8</sup> Voir « Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats » (Paris : OCDE/CAD, Groupe de travail sur l'évaluation de l'aide, 2002).

<sup>9</sup> Pour en savoir davantage sur les facteurs de succès cruciaux pour les partenariats, voir le compte rendu à paraître de la IV<sup>e</sup> conférence de l'OED sur l'évaluation et le développement, qui était centrée sur les partenariats.

Département de l'évaluation des opérations, OPEV, *Lesotho: Development in a Challenging Environment* (Abidjan, Washington, 2002)

Département de l'évaluation des opérations, *Partnership for Education in Jordan*,  
Précis n° 193, hiver 2000

Département de l'évaluation des opérations, *The Drive to Partnership: Aid Coordination and the World Bank* (Washington, OED, 2001)