



Rapport annuel 2009 – Version résumée

L'efficacité de la coopération économique au développement de la Suisse

Secteur Evaluation et Controlling (WECO), Juin 2010



Pourquoi un tel rapport?

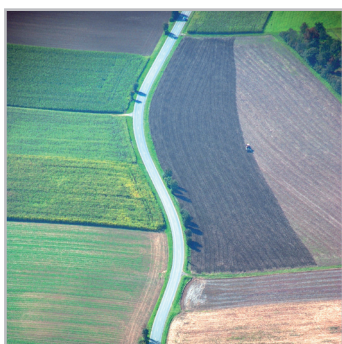
Le centre de prestations Coopération et Développement économiques du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) est chargé de planifier et de mettre en œuvre les mesures économiques et commerciales en faveur des pays en développement ou en transition. Le SECO investit environ 220 millions de francs par an dans la coopération avec les pays en développement ou en transition. Les demandes internes, motivées par la volonté de mieux comprendre les approches les plus probantes dans la coopération au développement, d'une part, et les pressions externes appelant une meilleure visibilité des résultats concrets de l'utilisation des fonds publics, d'autre part, génèrent un regain d'intérêt pour les pratiques d'évaluation. C'est dans ce contexte que le système d'évaluation du SECO s'est considérablement développé ces cinq dernières années, afin de contribuer à l'amélioration des résultats de la coopération au développement et de mieux en rendre compte. Selon l'étude récente du CAD, Development Evaluation Resources and Systems², le système d'évaluation du SECO est conforme aux standards internationaux appliqués par d'autres partenaires: une politique en matière d'évaluation et des lignes directrices sont en place, la fonction d'évaluation est indépendante du volet opérationnel, le financement et les ressources en personnel sont assurés, tout comme la coordination avec d'autres donateurs. Chaque année, la fonction d'évaluation du SECO examine les résultats des exercices d'évaluation et en tire les enseignements formulés sous forme de recommandations sur la manière d'adapter et d'améliorer les interventions du SECO dans le domaine du développement. Cette année, le Rapport sur l'efficacité de la coopération économique au développement se concentre plus particulièrement sur le thème de la durabilité des projets du SECO.

Le nouveau Comité d'évaluation externe

Le Comité d'évaluation externe a officiellement pris ses fonctions en 2009. Il se compose de cinq membres nommés³, qui rapportent directement au Secrétaire d'Etat du SECO. Indépendant, il œuvre à ce que l'évaluation contribue à améliorer l'efficacité des opérations de développement du SECO. A cette fin, il approuve le programme des évaluations indépendantes, commente leurs résultats et surveille la mise en œuvre des recommandations. Le Comité d'évaluation est par ailleurs consulté concernant le rapport annuel de la fonction d'évaluation et se prononce à son sujet. Il peut également proposer des modifications à la politique appliquée par le SECO en matière d'évaluation.

24 évaluations externes menées en 2009

La performance du portefeuille du SECO est évaluée chaque année sur la base des résultats des évaluations externes de projets menés durant l'année considérée. Les projets/programmes sont évalués à l'aune des quatre critères du CAD – pertinence, efficacité, efficience et durabilité – selon une échelle à quatre niveaux, allant de «très satisfaisant» à «très insatisfaisant». Les évaluations des quatre critères sont agrégées pour donner une évaluation générale des projets, laquelle définit un pourcentage de projets satisfaisants (les deux niveaux d'évaluation supérieurs) et insatisfaisants (les deux niveaux d'évaluation inférieurs). Dans le cas où un des critères n'a pas été ou n'a pas pu être pris en compte dans l'évaluation (p. ex. parce qu'il n'était pas spécifié dans le mandat, parce qu'il n'a pas été traité par les évaluateurs, ou parce qu'il était trop tôt pour l'évaluer), la notation indique «non évalué/non vérifiable».

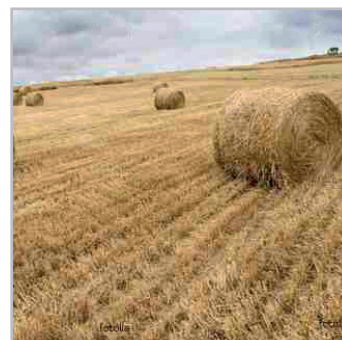


² <http://www.oecd.org/dataoecd/13/6/45605026.pdf> (en anglais).

³ Le Comité d'évaluation externe se compose de Pietro Veglio (président), Katrin Amacker, Susanne Grossmann, Gilles Carbonnier et Christoph Stueckelberger.

Les quatre critères du CAD/OCDE⁴

- **Pertinence** Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds.
- **Efficacité** Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints, ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative.
- **Efficience** Mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont converties en résultats de façon économe.
- **Durabilité** Continuation des bénéfices résultant d'une action de développement après la fin de l'intervention. Probabilité d'obtenir des bénéfices sur le long terme. Situation par laquelle les avantages nets sont susceptibles de résister aux risques.



78% des opérations menées par SECO entre 2005 et 2009 sont jugées satisfaisantes

Les résultats de performance de l'année 2009 sont comparables à ceux des années précédentes, à savoir que la grande majorité des opérations du SECO est jugée satisfaisante: le taux de réussite atteint 71% en 2009. Cela étant, les 24 projets ayant fait l'objet d'une évaluation externe en 2009 ne peuvent être considérés suffisamment représentatifs du portefeuille du SECO; pour cela, l'analyse de données portant sur une période plus longue est probablement plus objective. De 2005 à 2009, les 96 évaluations externes utilisées comme référence constituent une meilleure base pour juger la performance des opérations menées par SECO. Pour la période allant de **2005 à 2009, le taux de réussite est de 78%**.

Dans la communauté de l'aide au développement, il est généralement considéré qu'un taux de réussite situé entre 65 et 80% est un objectif réaliste et adéquat tenant compte du contexte difficile dans lequel les activités de développement sont réalisées. Le développement d'un pays, l'environnement politique, la situation

en matière de gouvernance, les catastrophes naturelles, etc. sont autant de facteurs de risque pour la mise en œuvre efficace des activités de développement et l'obtention de résultats satisfaisants. La Banque mondiale, par exemple, enregistre un taux de succès d'environ 80%⁵.

Le tableau ci-dessous présente les résultats de performance du SECO pour 2009, ainsi que pour la période allant de 2005 à 2009.

Résultats	Evaluations externes 2009		Evaluations externes de 2005 à 2009	
Très satisfaisant	0.0%	}70.8%	7.3%	}78.1%
Satisfaisant	70.8%		70.8%	
Insatisfaisant	29.2%	}29.2%	21.9%	}21.9%
Très insatisfaisant	0.0%		0.0%	
	100.0%		100.0%	

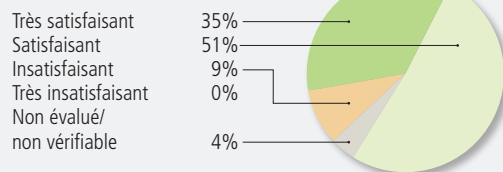
Les schémas ci-dessous présentent les résultats de performance des projets du SECO pour la période allant de 2005 à 2009 selon les critères du CAD/OCDE.

⁴ Source: Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, CAD/OCDE, 2010.

⁵ Le rapport de la Banque mondiale sur l'efficacité du développement est disponible en anglais sur le site www.worldbank.org/ieg/arde09/.

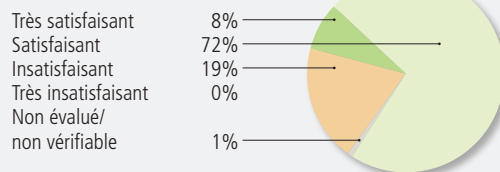
Les résultats du SECO révèlent plusieurs domaines de réussite, notamment s'agissant de la pertinence et de l'efficacité, tandis que sa performance est plus mitigée en termes d'efficience et de durabilité.

Pertinence



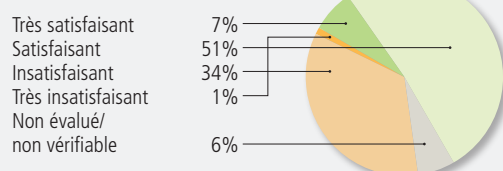
Pertinence: La majorité des interventions du SECO sont très pertinentes et se concentrent sur les aspects adéquats de l'assistance apportée aux bénéficiaires. Elles sont également en phase avec leurs priorités et répondent à leurs besoins.

Efficacité



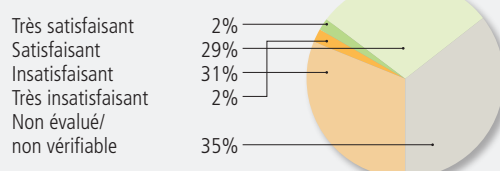
Efficacité: Le SECO enregistre des résultats concrets dans la mise en œuvre de ses projets/programmes. Dans le cas des projets qui n'ont pas atteint leurs objectifs, ceux-ci étaient trop ambitieux ou leur calendrier était irréaliste.

Efficience



Efficience: Dans l'ensemble, la manière dont le SECO utilise ses ressources financières et humaines pour ses activités est considérée efficace (bon rapport entre les résultats et les coûts du projet). Les partenaires sont satisfaits de la qualité de l'assistance qu'ils reçoivent. On a toutefois relevé des faiblesses dans le suivi et la conduite de projets. Il n'existe pas de système de suivi systématique et standardisé tout au long de la durée de vie d'un projet; ce type de système devrait être davantage utilisé pour la prise de décision.

Durabilité



Durabilité: Il ressort souvent des projets évalués selon ce critère, qu'il existe un manque de durabilité sur le plan institutionnel et financier, si bien que la garantie du maintien des résultats du projet n'est pas assurée. Les stratégies de sortie d'un projet et les considérations relatives à la durabilité ne font pas l'objet d'une planification suffisamment détaillée.

Remarque:

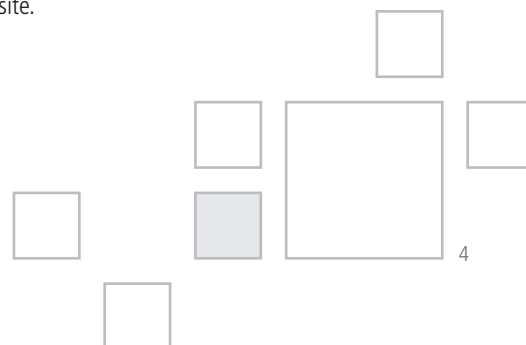
Les pourcentages ayant été arrondis, certaines légères déviations dans les totaux sont possibles.

Quels sont les potentiels d'amélioration?

Bien que le SECO obtienne globalement de bons résultats dans ses projets, certaines faiblesses ont été identifiées au niveau de la conception, du suivi et de la durabilité des projets; il conviendrait d'en tenir compte systématiquement. Les défis qui attendent le SECO n'ont rien d'extraordinaire et la majorité des organismes actifs dans l'aide au développement sont confrontés aux mêmes difficultés et aux mêmes limites dans leurs réalisations concrètes. Par ailleurs, les pratiques de la gestion de projet prennent du temps à être modifiées.

Lors de la **planification et de la mise en œuvre des projets,**

1. Le SECO devrait poursuivre ses efforts en vue de **renforcer son système de suivi**. Bien que des instruments de gestion axée sur les résultats ont été mis au point, leur utilisation concrète n'en est encore qu'à une phase précoce de son application.
2. Le SECO devrait mieux **intégrer le concept de durabilité** lors de la conception et réalisation des projets. Le SECO devrait opter pour des objectifs plus réalistes, avec des perspectives à long terme et une approche progressive maximisant les chances de réussite.



3. Afin de contribuer à changer les attitudes et à promouvoir une gestion axée sur les résultats, le SECO devrait créer de **nouvelles incitations** pour l'usage efficace et efficient des systèmes de suivi au sein des divisions opérationnelles.

Lors de processus d'évaluation,

1. Le SECO devrait entreprendre plus d'**évaluations dites «ex-post»**. La plupart des évaluations ont actuellement lieu à la fin du projet ou peu avant la fin: celles-ci peuvent donc uniquement estimer (et non vérifier) les chances ou les probabilités que les résultats soient durables.
2. La **qualité des évaluations du SECO** doit être améliorée. Il est recommandé que le profil des évaluateurs soit amélioré en faisant par exemple appel à une équipe d'au moins deux évaluateurs, qui disposeraient l'un de l'expertise technique, et l'autre de l'expertise méthodologique.

3. Bien que les divisions opérationnelles du SECO soient pleinement convaincues de l'importance des évaluations pour la collecte d'expérience et des bonnes pratiques, il faudrait promouvoir **l'utilisation systématique des enseignements tirés** de ces évaluations et leur accorder d'avantage d'importance dans la définition des approches opérationnelles et lors des processus décisionnels.

Le Rapport annuel 2009 sur l'efficacité de la coopération et du développement économiques de la Suisse a fait l'objet d'une réponse du management du SECO et d'une déclaration du Comité d'évaluation externe. Ces deux entités appuient pour l'essentiel les conclusions et les recommandations qu'il émet⁶.

Exemple: Promotion de la production propre en République démocratique populaire du Laos

L'objectif de développement du projet financé par le SECO (2004-2008), était de réduire la pauvreté en RDP du Laos et de promouvoir la durabilité environnementale du pays en augmentant la productivité industrielle et la compétitivité, tout en réduisant l'impact de l'industrie sur l'environnement, la santé et la sécurité des travailleurs. L'évaluation externe parvient aux conclusions suivantes:



■ **Pertinence:** Le degré de pertinence est très satisfaisant; il s'agissait d'une intervention cohérente avec le bon partenaire et au bon moment.

■ **Efficacité:** Le degré d'efficacité du projet est satisfaisant. Plus de 230 recommandations en termes de production propre ont été mises en œuvre dans les entreprises participantes, ce qui a eu des effets positifs sur l'environnement (au niveau des entreprises: réduction de la pollution estimée entre 10 à 60% et réduction des gaz à effet de serre entre 8 et 80%) et a amélioré la compétitivité des entreprises participantes.

■ **Efficience:** Les fonds ont été utilisés judicieusement: le projet a obtenu de bons résultats avec un budget relativement modeste et des apports techniques de bonne qualité.

■ **Durabilité:** En entreprise, les options de production propre mises en place sont probablement durables (en règle générale, il s'agit de changements peu onéreux et facile à maintenir). Il n'y a toutefois pas d'institution locale à même de prendre le relais du projet et de sensibiliser et aider les entreprises à appliquer des mécanismes de production propre. Pour que la durabilité soit assurée, un projet de suivi visant la mise en place ou le renforcement d'une institution serait nécessaire.

Source: Promotion of Cleaner Production in the Lao's People Democratic Republic, Independent Evaluation, ONUDI, 2008.

⁶ Les deux documents figurent au préambule de la version intégrale du rapport.

Gros plan sur le critère de durabilité

Les défis du SECO dans l'accomplissement de résultats durables

Les résultats obtenus pour le critère de la durabilité entre 2005 et 2009 étaient plus mitigés (31% satisfaisant à très satisfaisant, 33% insatisfaisant à très insatisfaisant, et 35% non évalué/non vérifiable). C'est pourquoi le SECO a décidé de concentrer son analyse plus spécifiquement sur ce thème.

En 2009, le SECO a analysé de près tous les résultats des évaluations externes réalisées entre 2005 et 2009 liés au critère de durabilité. Il est parvenu à la conclusion que les mauvais résultats en termes de durabilité relèvent principalement d'aspects institutionnels et financiers qui ne sont pas identifiés de manière adéquate au moment de la planification ni suffisamment surveillés lors de la mise en œuvre. L'analyse a par conséquent permis d'identifier les causes profondes des carences relatives à la durabilité sur lesquelles le SECO a une influence directe:

- **Hypothèses irréalistes** lors de la planification des projets ou de la conception de l'approche choisie pour l'intervention, du fait d'une évaluation du contexte insuffisante quant au cadre politique et légal, à la situation économique et aux capacités institutionnelles et financières.
- **Évaluation trop optimiste** du potentiel de durabilité, potentiellement biaisée par des pressions internes encourageant au déboursement des ressources et à l'approbation de projets.
- **Participation et engagement insuffisants des bénéficiaires** durant la phase de planification, en d'autres termes, analyse insuffisante ou inexistante par les **bénéficiaires** pour garantir l'adéquation avec leurs besoins et l'évaluation de leurs engagements et capacités.
- **Manque d'attention portée à la question de la durabilité financière** durant la planification, à savoir la manière dont le financement du projet peut, à terme, être remplacé par des ressources locales. Il s'agit d'un élément important pour une stratégie de sortie claire, qui devrait idéalement être détaillée lors de la conception du projet.
- **Suivi insuffisant d'hypothèses critiques** (relatives à la durabilité). Il faut non seulement assurer le suivi des résultats, mais aussi des hypothèses critiques concernant la durabilité.

Attirer l'attention sur l'importance de la durabilité et définir les responsabilités pour garantir la pérennité sera dorénavant au cœur des interventions du SECO et de ses interactions avec ses partenaires et bénéficiaires. Garantir la durabilité n'est pas un effort ponctuel à fournir durant la conception du projet et ne se limite pas non plus à l'existence d'une bonne stratégie de sortie. Une attention et des mesures adéquates à la question sont fondamentales durant toutes les phases du projet. À cette fin, cette étude sur la durabilité sera présentée et discutée avec les divisions opérationnelles du SECO, et transmise afin qu'elle atteigne également les partenaires chargés de la mise en œuvre des projets.

