

ARCHIV
DANIEL
76580

IDRC-254f

*Évaluation
de la recherche
agricole
à l'échelle nationale*



CANADA

Le Centre de recherches pour le développement international, société publique créée en 1970 par une loi du Parlement canadien, a pour mission d'appuyer des recherches visant à adapter la science et la technologie aux besoins des pays en développement ; il concentre son activité dans six secteurs : agriculture, alimentation et nutrition ; information ; santé ; sciences sociales ; sciences de la terre et du génie et communications. Le CRDI est financé entièrement par le Parlement canadien, mais c'est un Conseil des gouverneurs international qui en détermine l'orientation et les politiques. Établi à Ottawa (Canada), il a des bureaux régionaux en Afrique, en Asie, en Amérique latine et au Moyen-Orient.

Titre original de l'ouvrage : *Evaluation in National Agricultural Research: Proceedings of a Workshop Held in Singapore, 7-9 July 1986*

©International Development Research Centre 1987

©Centre de recherches pour le développement international 1988

Adresse postale : C.P. 8500, Ottawa, Ont. (Canada) K1G 3H9

Daniels, D.
CRDI, Ottawa CA

IDRC-254f

Évaluation de la recherche agricole à l'échelle nationale : compte rendu d'un atelier tenu à Singapour du 7 au 9 juillet 1986. Ottawa, Ont., 1988. viii + 180 p. : ill.

/Évaluation/, /recherche agricole/, /pays en développement/ — /recherche et développement/, /organisation de la recherche/, /centres de recherche/, /universités/, /rapports de réunion/, /listes des participants/.

CDU : 63.001.4

ISBN : 0-88936-514-8

Traduction : Bureau des traductions, Secrétariat d'État

Révision : Lise Proulx-Thérien

Édition microfiche offerte sur demande.

This publication is also available in English.

76580

IDRC-254f

Évaluation de la recherche agricole à l'échelle nationale

***Compte rendu d'un atelier tenu à
Singapour du 7 au 9 juillet 1986***

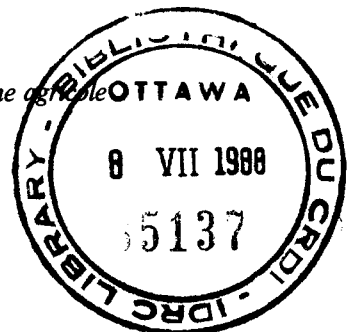
Rédacteur : Douglas Daniels

Parrainé conjointement par le

Centre de recherches pour le développement international

et la

*Fédération internationale des systèmes de recherche agricole
pour le développement*



Les opinions émises dans la présente publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Centre de recherches pour le développement international ou de la Fédération internationale des systèmes de recherche agricole pour le développement. La mention d'une marque déposée ne constitue pas une sanction du produit; elle ne sert qu'à informer le lecteur.

ARCHIV
DANIEL
no. 6F

Résumé

On s'intéresse de plus en plus au rôle que pourrait jouer l'évaluation pour mieux gérer la recherche. Pourtant, l'évaluation est peut-être l'un des outils les plus négligés en gestion aujourd'hui. Bien qu'il existe une importante documentation sur les méthodes d'évaluation et sur les règles à suivre en la matière, peu d'auteurs ont abordé la question des besoins d'information des gestionnaires concernant l'évaluation, ni celle de savoir quel est le meilleur moyen de rassembler cette information au sein d'un programme de recherche national. Quelles ressources doivent être consacrées aux estimations, aux suivis et aux évaluations rétrospectives ?

Un atelier, tenu à Singapour du 7 au 9 juillet 1986, s'est penché sur un certain nombre d'études de cas qui illustrent bien les activités d'évaluation qui ont cours dans les différents programmes et instituts nationaux. Les participants ont utilisé les informations rassemblées dans ces études de cas, y ajoutant leur propre expérience pratique, pour se mettre d'accord sur certains aspects tels que les différents objectifs de l'évaluation et ses divers usagers, le rôle de l'évaluation dans la planification, et la façon d'organiser et de mettre en place un programme d'évaluation dans divers types d'organismes de recherche. Étant donné que les agences subventionnaires étrangères sont à l'origine d'un grand nombre d'études d'évaluation, une session entière de l'atelier leur a été consacrée. On a suggéré une nouvelle approche, plus effective à long terme, tant pour les programmes nationaux que pour les agences subventionnaires. On a aussi déterminé de nouveaux domaines de collaboration entre les programmes nationaux intéressés par la formation, d'une part, et les études d'impact, d'autre part.

Abstract

Interest in the potential role of evaluation in improving the management of research is growing. The use of evaluation, however, is probably one of the weakest areas of management at present. Although there is a large body of literature on evaluation methodologies and the procedures for carrying out evaluation, little has been published on what evaluative information managers require and how this information can be most effectively gathered in a national research program. What resources should be devoted to ex ante assessment, monitoring, and ex post evaluations ?

This workshop, held in Singapore on 7-9 July 1986, examined a number of case studies that document the present level of evaluation activities in different national programs and institutions. Participants used this case study material and their practical experience to reach consensus on some aspects relating to the different uses and users of evaluation, the role of evaluation in the planning process, and how to organize and implement an evaluation program in different types of research organizations. One session was devoted to reviewing the evaluation activities of external donor agencies. An alternate approach was suggested that would be more effective in the long run to both national programs and donor agencies. Areas of further collaboration between national programs related to training and impact studies were identified.

Resumen

El interés en el papel potencial de la evaluación para mejorar la administración de la investigación, es creciente. Actualmente, sin embargo, el uso de la evaluación es una de las áreas más débiles de la administración. A pesar de que existe una literatura voluminosa sobre metodologías de evaluación y procedimientos para llevarla a cabo, poco se ha publicado sobre qué información evaluativa requieren los administradores o cuál es la manera más eficiente de recopilar esta información en un programa nacional de investigación. ¿Qué recursos deben dedicarse a las evaluaciones previas, a los controles y a las evaluaciones posteriores?

Este taller, celebrado en Singapur del 7 al 9 de julio de 1986, examinó una serie de estudios de caso que documentan el nivel actual de las actividades de evaluación en diferentes programas e instituciones nacionales. Los participantes aprovecharon este material de estudios de caso y sus experiencias prácticas para lograr consenso sobre algunos aspectos relacionados con los diferentes usos y usuarios de la evaluación, su papel en el proceso de planificación y la manera de organizar y ejecutar un programa de evaluación en diferentes tipos de organizaciones de investigación. En vista del alto número de evaluaciones que se comisionan, se dedicó una sesión a revisar las actividades evaluativas de los organismos donantes externos y se sugirió un enfoque alternativo que a la larga sería más efectivo tanto para los programas nacionales como para los organismos donantes. También se identificaron áreas para mayor colaboración entre los programas nacionales en relación con la capacitación y los estudios de impacto.

Table des matières

Avant-propos v

Remerciements viii

Résumé 1

Introduction 3

Conclusions 13

L'évaluation des systèmes de recherche agricole 15

Évaluation de la recherche agricole aux Philippines

Aida R. Librero, Ramon V. Valmayor et Maripaz L. Perez 17

Évaluation de la recherche agricole en Afrique australe

M.L. Kyomo, A.L. Doto et C.L. Keswani 33

Besoins en matière d'évaluation : utilisations et utilisateurs 41

Institutionnalisation de la revue et de l'évaluation dans les systèmes nationaux de recherche agricole *S.W. Sadikin* 43

Évaluation de la recherche dans les universités agricoles d'État de l'Inde

A. Appa Rao 49

Évaluation de la recherche agricole en Thaïlande

Kamphol Adulavidhaya, Rungruang Isarangkura, Preeyanuch Apibunyopas et Nittaya Dulyasatit 55

Le rôle de l'évaluation 69

L'évaluation de la recherche agricole en Colombie

Hernán Chaverra G. 71

L'évaluation de la recherche agricole en Amérique latine : une revue de la littérature sur le sujet *Santiago Fonseca Martínez* 87

Organisation et mise en oeuvre 99

L'évaluation au Malaysian Agricultural Research and Development

Institute *Mohd. Yusof bin Hashim et Encik Samion Haji Abdullah* 101

L'évaluation au Indian Council of Agricultural Research

R.M. Acharya 107

L'évaluation de la recherche agricole en Indonésie

Ibrahim Manwan et Barry Nestel 124

Comment exploiter au maximum les avantages des évaluations externes 137

Évaluations faites par les donateurs : situation actuelle et possibilités d'amélioration *Robert J. Berg* 139

La recherche agricole au Pérou *Victor Palma* 155

L'évaluation au Caribbean Agricultural Research and Development

Institute *Samsundar Parasram* 167

Participants 179

Évaluations faites par les donateurs : situation actuelle et possibilités d'amélioration

Robert J. Berg Overseas Development Council (ODC), 1717 Massachusetts Avenue, N.W., Suite 501, Washington, DC 20036 É.-U.

Fait ironique du domaine de l'administration publique, tandis que les quelques organismes donateurs du début des années 50 se contentaient, pour exercer un contrôle de la qualité, de vérifier si les biens et services promis étaient fournis, le Gouvernement de l'Inde créait un mécanisme d'évaluation au sein de sa Commission nationale de planification (National Planning Commission). Et pourtant quelque 20 ans plus tard, lorsque les donateurs «découvrirent» l'aspect évaluation du développement, ils firent comme s'ils l'avaient inventé. La thèse du présent document consiste à affirmer que les évaluations faites par les donateurs ont fourni des renseignements précieux, mais qu'elles ne peuvent par définition être aussi pertinentes par rapport au développement que des mesures de contrôle de la qualité établies par des entités locales et nationales qui assument la responsabilité principale de la situation de développement passée en revue. En réalité, des mesures constructives sont présentement instaurées avec prudence par les donateurs pour aider à l'établissement de compétences locales en matière de contrôle et d'évaluation.

Il reste maintenant à établir si les donateurs passeront à l'étape logique suivante qui consisterait pour eux à se retirer progressivement du champ de l'évaluation à mesure que les pays mettent graduellement en place leurs propres systèmes. Pour les inciter à le faire, les pays bénéficiaires peuvent prendre un certain nombre de mesures afin d'intégrer les ressources d'évaluation des donateurs et d'en tirer le meilleur parti possible. Le but visé devrait être d'établir un réseau de pairs constitué de spécialistes nationaux en évaluation capables d'accumuler des leçons et d'établir des comparaisons à partir du contenu, aussi bien que du processus, des évaluations axées sur les politiques menées par les gens du pays.

La méthode scientifique, qui constitue le fondement de la recherche agricole, est aussi à la base de

l'évaluation. Il n'y a donc rien d'étonnant à constater une évolution parallèle de l'une et l'autre. Le contexte général du développement dans le Tiers-Monde a été propice à l'évaluation au cours des dernières années. Dans une certaine mesure, cette orientation nouvelle est née d'un besoin ; non seulement les ressources ont-elles en effet été extrêmement limitées jusqu'ici, mais elles le demeureront vraisemblablement à l'avenir. Il est par conséquent inutile de compter sur un afflux de fonds pour réduire au minimum les effets négatifs de choix malheureux en matière d'investissement. Les administrations doivent miser davantage sur la qualité afin de préserver des ressources très rares. Dans cette mesure, l'évaluation apparaît comme un phénomène contracyclique et le marché est donc favorable pour ce domaine à l'heure actuelle et le demeurera vraisemblablement pendant encore longtemps.

Depuis quelques années déjà, les ressources sont devenues plus rares également chez les donateurs, d'où l'intérêt croissant manifesté par ces organismes à l'égard de l'évaluation. Ce changement a compliqué jusqu'à un certain point la vie des gens dans certains milieux du Tiers-Monde. L'évaluation a souvent fini par être perçue comme ayant une portée négative dans la mesure où elle apparaissait comme un moyen pour les donateurs de contrôler les projets subventionnés (Murphy 1985:1). Elle est souvent perçue comme une menace au maintien de l'aide extérieure, ce qui ajoute à la difficulté d'obtenir la collaboration des intéressés en vue de l'évaluation.

Au mieux, l'évaluation permet toutefois d'axer la réflexion sur les questions plus fondamentales susceptibles d'être partiellement négligées à cause des préoccupations opérationnelles et des problèmes de survie à court terme. Le contrôle, à lui seul, ne peut suffire à la tâche.

... le potentiel de recherche d'un pays ne correspond pas à la simple addition de chercheurs bien formés, de locaux adéquats et de laboratoires bien équipés. Ce sont là des moyens, non des fins. Le potentiel de recherche d'un pays dépend plutôt d'une part de l'efficacité avec laquelle ces moyens peuvent être utilisés pour exécuter le mandat de la recherche, à savoir offrir aux agriculteurs des outils (des pratiques et des techniques améliorées) de nature à accroître la production alimentaire et, d'autre part, de l'existence de conditions politiques, économiques et sociales favorables (aux niveaux national et local) à cette utilisation efficace des moyens de recherche (Murphy 1983:19).

Le refus d'exclure des connaissances purement à cause de leur origine fait partie de l'engagement à l'égard de la méthode scientifique ; c'est pourquoi les responsables de l'exécution de programmes dans le Tiers-Monde pourraient sans doute tirer profit de

certaines des conclusions d'évaluation formulées par les donateurs même s'ils souhaiteraient dans certains cas qu'ils ne se soient pas donné cette peine pour commencer. Ces leçons, en réalité, ne sont pas négligeables car, dans certaines parties du monde, elles représentent la source principale d'information sur l'efficacité des projets de développement. Les leçons apprises peuvent souvent servir d'indices concernant l'orientation de la politique des donateurs. (Dans plusieurs cas, bien sûr, les donateurs ont fourni des indices peu valables, ce qui a nui réellement à certains pays ; les problèmes qui en ont résulté auraient pu être évités si la validité et la portée des rapports d'évaluation avaient fait l'objet d'un examen attentif.)

Le présent document débute par un examen des principales conclusions d'évaluation auxquelles en sont arrivés les donateurs concernant le développement en général et la recherche agricole en particulier. Suit un examen de la façon dont les préoccupations des donateurs en matière d'évaluation peuvent contribuer davantage à renforcer l'administration publique locale.

Principales conclusions

Il faut d'abord mentionner que les travaux d'évaluation sont maintenant devenus une pratique très répandue chez les organismes ou pays donateurs. Parmi les organismes d'aide bilatérale, « la plupart évaluent 10 à 20 % de leurs projets chaque année » (OCDE 1985a,b). À l'exception de la Banque africaine de développement (BAD), les grandes banques multilatérales de développement disposent de systèmes d'évaluation bien établis (voir U.S. General Accounting Office, 1986). Le développement assez rapide des systèmes d'évaluation dans les organismes d'exploitation de l'Organisation des Nations Unies au cours des années récentes a fait passer de 12 en 1981 à 21 en 1985 le nombre d'organismes dotés de systèmes d'évaluation, les trois autres n'ayant pas besoin de systèmes formels (Sohm 1985b:3).

Il est possible d'affirmer sans exagérer que les donateurs ont maintenant mené des milliers d'évaluations dans le Tiers-Monde dont la grande majorité a porté sur le processus, mais dont une proportion croissante met maintenant l'accent sur les effets. Par ailleurs, il est impossible d'établir des comparaisons très précises d'un donateur, d'un secteur et d'un pays à l'autre, étant donné la multiplicité des systèmes d'évaluation utilisés par les donateurs. Depuis 1980 toutefois, il y a eu des essais sélectifs en vue de produire des comparaisons de ce genre à partir d'une accumulation assez réussie de données tirées d'évaluations menées par certains donateurs au sujet de leur expérience dans certains secteurs ou pays ou les deux. Deux sources importantes d'évaluation comparative entre plusieurs donateurs sont les travaux en cours

du Groupe d'experts sur l'évaluation de l'aide du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et les travaux du Task Force on Concessional Flows du Fonds monétaire international (FMI) de la Banque mondiale, maintenant achevés.¹

Étant donné que les travaux du groupe d'étude de la Banque mondiale précité constituent sans doute l'évaluation la plus globale de projets de développement financés par des donateurs jamais entreprise, il vaut la peine de noter les deux principales conclusions qui en ressortent :

La plus grande partie de l'aide s'est avérée productive et utile au développement ... le taux de réussite globale de l'aide se compare à celui d'un grand nombre de programmes nationaux dans les pays industrialisés. ... Un très grand nombre de gens pauvres ont bénéficié de programmes conçus pour atténuer la pauvreté dans les zones rurales et urbaines ... [mais]... Il est encore possible d'améliorer énormément la façon dont l'aide est fournie par les donateurs et utilisée par les bénéficiaires. L'efficacité de l'aide peut être accrue par l'adoption de politiques et procédures appropriées par les donateurs (par exemple, insistance plus marquée sur l'effet de l'aide fournie par le donateur et de ses politiques économiques sur les perspectives de développement des pays bénéficiaires ; exploitation des leçons tirées de leur propre expérience et de celle d'autres donateurs) ; adoption de mesures prises par les bénéficiaires, par exemple la réforme des institutions et des politiques ; instauration d'un dialogue plus efficace, au besoin, entre les donateurs et les bénéficiaires sur les politiques et les mesures requises pour promouvoir le développement et par une meilleure coordination de l'aide par les donateurs et par les bénéficiaires (Banque mondiale 1985b:3-4).

Par déformation professionnelle, les évaluateurs sont légèrement plus satisfaits lorsqu'ils trouvent des problèmes plutôt que d'avoir à insister sur les succès obtenus (et de fait le présent document tombera dans ce « travers »). En conséquence, il vaut la peine de passer un moment à essayer d'abord de rendre compte des succès constatés par le groupe d'étude. Parmi les effets macroéconomiques positifs de l'aide fournie par les donateurs, le groupe d'étude s'est rendu compte

¹ Le Task Force on Concessional Flows a été créé par le Comité de développement du Conseil des Gouverneurs de la Banque mondiale et le FMI. Sous la présidence du professeur John P. Lewis, des représentants de 18 pays (neuf du Sud et neuf du Nord) ont approuvé la diffusion d'un rapport examinant la qualité de l'aide fournie par le passé et les exigences applicables à l'aide future. Les deux rapports du groupe d'étude publiés jusqu'à maintenant par la Banque mondiale sont indiqués dans la bibliographie. Le gros du travail de ce groupe sur l'efficacité de l'aide a été analysé et rassemblé par Robert Cassen and Associates (Cassen et al., sous presse).

que l'aide stimule le développement économique, qu'elle contribue à réduire la pauvreté, particulièrement dans le cas des projets agricoles et qu'elle fournit une performance supérieure à celle du progrès économique en général dans la plupart des régions du monde (Banque mondiale 1986a:23-44).

Ces constatations vont à l'encontre des arguments sur lesquels s'appuie la thèse de « l'essoufflement de l'aide », formulée à la fois au Nord et au Sud. Le public a l'impression que l'aide au développement est vouée à l'échec, même dans des pays qui réussissent bien — à peu près comme si ces pays réussissaient en dépit de l'aide qui leur est apportée. Les groupes opposés à l'aide au développement minimiseront probablement les constatations du groupe d'étude parce que celui-ci s'est appuyé sur les données recueillies par les donateurs et que ces données, soutiennent parfois certains critiques, peuvent fort bien être biaisées en leur faveur. Même s'il peut y avoir une part de vérité dans cette affirmation, j'ai aussi constaté que plusieurs donateurs sont plus sévères envers eux-mêmes qu'envers leurs homologues dans le Tiers-Monde. En réalité, le groupe d'étude s'est donné beaucoup de mal pour soupeser avec soin les données recueillies.

Il demeure donc une appréciation systématique appuyée sur les données du genre de celles recueillies par la Banque mondiale et indiquant que 79 % des 504 projets évalués en 1982 avaient un taux de rendement de 10 % ou plus, la moyenne étant de plus de 17 % (Banque mondiale 1986a:40-41). Les deux tiers des projets canadiens évalués au cours de la période 1981-1983 ont été jugés positifs pour les bénéficiaires prévus, 30 % de ces projets ayant par contre des répercussions négatives (Banque mondiale 1986a:42). En général, les donateurs peuvent s'attendre à réussir deux projets sur trois, une proportion très satisfaisante, le dernier tiers étant partagé entre des projets récupérables et des pertes totales. (Pour une discussion plus approfondie, voir Berg (1986 : 514-530)). Voilà la bonne nouvelle.

La mauvaise nouvelle est plus difficile à accepter (pour tous les intéressés). Les donateurs ont constaté l'existence d'un certain nombre de problèmes reliés aux projets et aux programmes auxquels ils ont été associés. Même les projets et les programmes « couronnés de succès » ont connu certaines des difficultés suivantes.

En général les donateurs font bénéficier les projets et les programmes qu'ils aident à financer de compétences économiques et techniques de beaucoup supérieures aux compétences institutionnelles et socio-économiques fournies pour ces projets. Cette assertion vaut pour presque tous les types d'aide fournie, qu'il s'agisse de projets, de programmes, de programmes spéciaux basés sur des politiques d'adaptation struc-

turelle, de programmes du FMI ou d'assistance sectorielle (Berg et Bergen 1985:3); USAID 1985b:iv). Le « succès » rencontré par les donateurs est beaucoup plus manifeste dans les secteurs comportant un minimum de problèmes socioculturels et institutionnels sérieux (par exemple construction de routes rurales) que dans les secteurs où ces facteurs sont quasi prédominants (par exemple les programmes nécessitant la participation de gens de la campagne). Des études de la Banque mondiale ont démontré que seulement le tiers ou la moitié des objectifs institutionnels étaient entièrement atteints (Banque mondiale 1986a:46).

Certains donateurs font état d'un problème réel par rapport aux activités de transfert de technologie. Cette situation a été « particulièrement grave ... en Afrique et au Proche-Orient, dans les pays d'Amérique du Sud à forte densité de population indienne et en Amérique centrale » (USAID 1985b:19). Il est intéressant de constater que ce problème semble surgir là où les donateurs connaissent moins bien la population locale.

En outre, des difficultés ont surgi quant à la possibilité de soutenir, de reproduire et de répandre les projets et les programmes réalisés avec l'aide de donateurs. Ce genre de tests, trop souvent mal planifiés de toute façon, conduit à porter un jugement particulièrement sévère sur de nombreux projets « modèles » et projets « pilotes » appuyés par des donateurs, mais qui n'ont souvent à peu près pas de suite, même si l'expérience initiale a constitué un succès. En toute justice, il faut dire que les gouvernements (de pays donateurs ou autres) doivent souvent faire passer des propositions en les présentant comme des « modèles pour tout le pays » s'ils veulent obtenir les fonds nécessaires pour ce qui pourrait être considéré de façon plus réaliste comme un projet local très valable.

Ce même facteur qui consiste, de façon peut-être inévitable, à exagérer les mérites des projets, explique un certain nombre de constatations sur l'exécution reprises régulièrement dans les évaluations faites par les donateurs : dépassements de délais presque prévisibles (souvent attribués à la complexité des règles imposées par les donateurs, particulièrement lorsque l'obtention d'aide est liée à ces règles) ; dépassement de coûts dans un bon nombre de cas et, souvent en rapport avec ces problèmes et avec une foule d'autres facteurs, la non-réalisation d'une partie des objectifs matériels du projet ou du programme.

Compte tenu de ce type de problème, il faut faire preuve de souplesse dans l'adaptation des activités aux réalités nouvelles. Et pourtant, les rapports d'évaluation des donateurs mentionnent trop souvent le manque de souplesse comme l'un des points faibles de l'exécution des projets. Cet état de fait en a conduit

certain à préconiser la méthode du modèle d'apprentissage pour assurer une plus grande souplesse intrinsèque aux projets. Cette idée tout-à-fait appropriée va malheureusement à l'encontre de l'opinion de nombreux organismes donateurs selon lesquels les projets doivent être exécutés en respectant les plans à la lettre. D'autres grandes leçons ont trait à la nécessité de destiner les programmes à des bénéficiaires particuliers (généralement compris comme étant les pauvres dans certaines régions particulières) afin de s'assurer qu'ils reçoivent les avantages prévus, en accordant plus d'attention aux frais d'entretien et autres frais répétitifs et ont trait aussi à des suggestions fréquentes en vue d'améliorer la coordination des activités avec des entreprises analogues.

La littérature sur le sujet commence aussi à se développer à partir des évaluations faites par le secteur de développement des organisations non gouvernementales (ONG). (Voir par exemple le rapport de Van der Heijden [1985], qui fait la synthèse des résultats de diverses études). Dans bon nombre de pays donateurs jusqu'ici, une pratique courante a consisté à minimiser l'importance de l'expérience des ONG, mais dans certains pays il n'est plus possible de le faire. Dans plusieurs des pays de l'OCDE notamment, ces organisations exercent en effet une influence considérable sur l'opinion publique et sur les questions parlementaires relatives à l'aide au développement. En réalité, les ONG à elles seules recueillent maintenant plus d'argent de façon autonome que le gouvernement des États-Unis n'en consacre à l'aide non politique. En outre, dans plusieurs pays du Tiers-Monde, la contribution des ONG (à la fois nationale et internationale) commence à prendre de l'ampleur à la fois par ses répercussions et à cause du fait que ces organisations sont prêtes à travailler dans certaines régions difficilement accessibles aux organismes gouvernementaux.

D'importantes constatations d'évaluation tirées de la littérature sur les ONG confirment que la majeure partie de leur effort porte sur des projets de développement plutôt que sur des missions de secours. Un certain nombre de ces organisations prennent en charge des activités de grande envergure qui ont des effets proportionnellement plus importants. Un travail extraordinairement innovateur s'effectue sous les auspices de certaines ONG. Celles-ci réussissent en effet beaucoup mieux que les donateurs officiels à promouvoir la participation, et pourtant pour certaines raisons les programmes susceptibles de produire des rentrées de fonds posent des difficultés pour un bon nombre d'ONG. Contrairement aux donateurs officiels, les ONG font preuve de beaucoup de souplesse, mais leur travail soulève aussi toute une série de questions reliées à leurs rapports mutuels et à leurs relations avec les gouvernements.

Cet examen trop rapide des conclusions générales des évaluations parrainées par des donateurs ne rend pas justice à une littérature importante. Le fait que cette littérature (c'est-à-dire les compilations annuelles de constatations d'évaluation par les principaux donateurs, les analyses par secteur, par pays et par type de problème) devienne plus accessible signifie qu'elle pourra exercer une influence dans de nombreux milieux. Elle pourra devenir un moyen supplémentaire pour les donateurs d'influer sur les programmes du Tiers-Monde. Bien sûr, dans la mesure où cette littérature reflète authentiquement l'expérience et les réalités du Tiers-Monde, cette situation ne pourra comporter que des avantages. Il est toutefois difficile de déterminer si ce « reflet » est fidèle, parce qu'il n'y a pas d'écrits comparables produits par des spécialistes en évaluation du Tiers-Monde en quantité suffisante pour permettre une comparaison. Ainsi, les évaluations faites par les donateurs peuvent bénéficier d'un avantage simplement parce qu'elles sont plus visibles et qu'elles sont généralement arrivées les premières.

La plupart du temps toutefois, la littérature sur les évaluations menées par les donateurs ne comporte aucune analyse des leçons apprises dans l'administration publique au sujet du processus d'évaluation lui-même. Cette situation est bien regrettable. Plusieurs donateurs ont fait l'expérience de divers types d'évaluation, plusieurs ont mené des séances de formation destinées à leurs compatriotes et à d'autres personnes, et plusieurs possèdent beaucoup d'expérience des moyens à prendre pour faire respecter et adopter les constatations qui se dégagent des évaluations. Au moment où les donateurs s'apprentent à aider les pays du Tiers-Monde à établir leurs propres systèmes de contrôle et d'évaluation, il conviendrait qu'ils prennent d'abord le temps de réfléchir sur les leçons qu'ils ont tirées eux-mêmes de l'établissement et de l'utilisation de systèmes d'évaluation, et de leurs efforts pour assurer que ces systèmes exercent une certaine influence.²

² L'un des exemples les plus intéressants nous est fourni par Owens et Jones (1985:47-48) dans leur description de la façon dont une ONG majeure évalue les programmes de travail rétribué en vives en Inde. L'évaluation comporte quatre niveaux : revue locale de l'« efficacité des avoirs », revue par des cosignataires prenant en considération d'autres façons de procéder pour atteindre le même but ; revue par zone, particulièrement pour déterminer les facteurs qualitatifs à reconnaître et revue à l'échelle nationale pour comparer l'efficacité de diverses méthodes.

On aimerait tirer une leçon d'une analyse critique comparant cette façon de procéder à d'autres approches. Mais là où nous voulons en venir, c'est qu'il y a beaucoup de choses à apprendre en matière d'approbation et d'efficacité à partir des systèmes actifs d'évaluation en place dans le monde entier.

Conclusions de l'évaluation de la recherche agricole par les donateurs

Il convient de revoir l'information sur l'évaluation en matière de recherche agricole rassemblée par les donateurs. Ces derniers ont pris une part active au mouvement grâce auquel les activités de recherche agricole des pays du Tiers-Monde ont plus que quadruplé au cours de la dernière génération. (Le nombre de chercheurs agricoles dans les pays en développement est passé de 14 700 à 63 000 de 1959 à 1980 [GCRAI 1985:15]).

Étant donné que l'évaluateur s'intéresse aux répercussions et aux résultats définitifs, il est extrêmement difficile de restreindre l'examen des résultats de la recherche agricole à la recherche elle-même. Les systèmes de vulgarisation d'apport d'intrants, de mise en marché et les systèmes macro-politiques influencent les résultats à un point tel qu'il est difficile de ventiler les effets, particulièrement s'il arrive qu'ils soient positifs !

Pour parler à nouveau du groupe d'étude nommé Task Force on Concessional Flows, sa conclusion principale concernant la recherche agricole est la suivante :

L'efficacité de la coopération technique dans la recherche agricole — l'un des rares efforts d'assistance technique qui se prête à une évaluation sous l'angle du taux de rendement — a été « exceptionnelle et bien documentée ». Une étude réalisée en 1979 sur des projets de recherche agricole financés par l'aide internationale dans onze pays a révélé des taux de rendement de 50 % en moyenne et pouvant même dépasser 100 %. Une évaluation par la FAO et le PNUD de 92 projets d'aide à la recherche agricole pour la période de 1970 à 1981 en est venue à la conclusion qu'ils avaient produit des « avantages majeurs » pour les agriculteurs (Banque mondiale 1986a:46).

Compte tenu de son rôle clé dans la recherche agricole, il vaut la peine d'examiner les données d'évaluation concernant le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI). Ce groupe a récemment achevé une revue majeure (GCRAI 1985) composée d'un certain nombre d'études auxiliaires importantes axées à la fois sur les efforts de recherche du GCRAI et les efforts nationaux dans certains pays. La conclusion fondamentale de la revue avait un caractère quasi euphorique (par exemple, «... on ne saurait trop insister sur les avantages du travail des centres, et pas seulement pour les pays en développement » (GCRAI 1985:3). Mais l'évaluation a aussi fait ressortir le manque de succès apparent en Afrique subsaharienne et la nécessité de passer dans un certain nombre de secteurs

d'une recherche hautement appliquée à une recherche plus fondamentale, notamment en génétique moléculaire (voir aussi Jahnke et al. 1985).

Les principales conclusions de l'étude ont été les suivantes : les centres étaient essentiels ; une bonne partie des bénéfices économiques en découlant étaient attribuables aux travaux sur le blé et sur le riz, mais des travaux sur le maïs et sur les haricots seraient aussi très intéressants ; les bénéfices étaient assez bien répartis entre les agriculteurs travaillant à des échelles et selon des régimes fonciers très différents ; les centres devraient continuer à remplir leurs rôles majeurs pour bien des années encore ; les centres avaient développé les compétences en recherche de milliers de personnes grâce à des programmes de formation ; malgré le développement de la recherche sur les systèmes agricoles, les problèmes des agricultrices avaient à peine été abordés (Billing 1985:142) ; le travail des centres concernant les politiques avait un effet positif, mais, pour bien des centres, les défis à relever sont si compliqués, et les contraintes constituées par les équipements insuffisants, la crise du prix des matières premières, le manque d'intrants agricoles et le manque de connaissances si difficiles à surmonter qu'il est trop tôt pour attendre de leurs travaux un rendement impressionnant (GCRAI 1985:3-4). (Pour une analyse en profondeur de ces constatations selon les pays, voir aussi Pray et Anderson 1985 ; Stewart 1985a,b.) Une bonne partie de la littérature sur l'évaluation qui concerne les centres internationaux de recherche agricole vise à faire ressortir les domaines où ces centres sont susceptibles d'apporter une contribution valable et les domaines où les centres de recherche nationaux et locaux peuvent être les plus productifs.

La principale contribution des centres de recherche nationaux repose sur leur aptitude à assurer l'application des constatations de la recherche, notamment en réponse aux besoins de développement des divers pays. Sauf de très rares exceptions, la majorité des centres de recherche nationaux semblent d'après ces évaluations gênés par des contraintes en matière de développement national et sont ainsi incapables d'exécuter efficacement leurs fonctions. La recherche mise à part, par conséquent, le gros du travail effectué par les centres internationaux de recherche agricole est décrit comme consistant à améliorer le potentiel de recherche et l'organisation de ces centres nationaux.

Ce sont la Banque mondiale et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) qui ont mené les appréciations les plus poussées de leurs propres évaluations de projets de recherche agricole, dont un bon nombre sont réalisés ou ont été réalisés avec la participation de centres régionaux et sous-régionaux. La revue par la Banque de ses constatations d'évaluation concernant la recherche et la vulgarisation agricoles (Banque mondiale 1985a)

est à lire absolument. Elle porte sur l'évaluation de 128 projets dans 10 pays pendant la période 1974-1980.

La revue effectuée a permis de constater qu'indépendamment de la méthode suivie par les pays étudiés, le niveau d'activité de recherche et de vulgarisation requis pour atteindre les objectifs de développement excédait de beaucoup les niveaux atteints de fait. L'affectation de ressources à la recherche et à la vulgarisation et leur répartition entre l'un et l'autre secteur présentait de graves lacunes, ce qui reflétait des faiblesses sur le plan de la planification et du contrôle. Un piètre contrôle avait conduit à un chevauchement des activités de recherche à l'intérieur d'un même pays et entre les pays et le rôle des centres internationaux de recherche agricole a entraîné un affaiblissement du sentiment de responsabilité et de l'intérêt à l'égard de l'utilisation des résultats de la recherche. (Et pourtant, même si la Banque favorisait l'établissement de systèmes de contrôle, elle n'avait pas fait passer son propre système de surveillance de projets dans un processus de contrôle.) En outre, l'intérêt était souvent axé davantage sur la quantité des ressources affectées plutôt que sur l'efficacité et les répercussions de leur utilisation.

Indépendamment de la méthode suivie, le soutien accordé par la Banque à la recherche et à la vulgarisation a été limité par cinq facteurs : l'ambiguïté des objectifs nationaux en matière d'agriculture et de l'ordre de priorité entre les objectifs ; une participation limitée du pays à la conception des programmes soutenus par la Banque ; le caractère limité des travaux portant sur d'autres questions touchant à la réussite de la recherche et de la vulgarisation, par exemple les questions sectorielles et macroéconomiques ; des difficultés suscitées par la séparation institutionnelle de la recherche et de la vulgarisation et un manque de précisions ou d'entente concernant la définition des diverses étapes du processus de développement et de transfert technologiques. Les organismes de recherche qui ont obtenu le plus de succès dans les 10 pays étudiés comportaient une partie ou l'ensemble des caractéristiques suivantes : une forte organisation centrale responsable de la plupart des aspects de la recherche nationale et soutenue par des fonds suffisants ; un certain degré d'autonomie par rapport à la structure bureaucratique du ministère de l'Agriculture ; des liaisons satisfaisantes avec les planificateurs et responsables nationaux de l'élaboration des politiques ; des groupes de service, reliés en partie à l'organisme de recherche central, qui oeuvrent dans les domaines importants de la planification, du contrôle et de l'évaluation ; une décentralisation ou une recherche régionale planifiées et une participation active à la conversion des

conclusions de la recherche en recommandations destinées aux utilisateurs.

La Banque a recommandé de procéder à une appréciation plus poussée des contraintes sociales, politiques et culturelles afin de s'assurer que les projets s'harmonisent davantage avec les réalités socioculturelles et politiques ; elle a aussi recommandé qu'on mette davantage l'accent sur la participation active des emprunteurs tout au long du cycle de projet et elle a invité à une conception plus souple de la recherche et de la vulgarisation. La réflexion subséquente de la Banque sur sa propre expérience d'évaluation de la recherche agricole l'a portée à mettre en question certaines méthodes d'évaluation coûteuses qu'elle avait souvent utilisées pour mesurer les tendances du rendement ; elle a ainsi recommandé que l'accent soit plutôt mis sur le contrôle du rythme d'adoption des techniques et pratiques améliorées (Banque mondiale 1985c:47).

En parlant de l'avenir, les données d'évaluation recueillies ont laissé entrevoir que la Banque et les gouvernements nationaux devraient mettre l'accent sur la formation de la main-d'oeuvre, notamment celle des chefs de programmes de recherche ; l'élaboration des fonctions de gestion de la recherche et de recherche sur les activités agricoles dans des régions à faible potentiel ; la recherche qui aide à intégrer la production agricole et l'élevage et améliore la gestion agricole et enfin la prise en considération de tous les facteurs sociaux, économiques, environnementaux et politiques dans l'exécution de tous les projets. Ce rapport qui constitue un véritable bijou a été traité passablement en détail étant donné qu'il avait tellement à offrir. Mais qui plus est, il démontre toute la gamme de constatations que peut fournir un bon travail d'évaluation globale. Il touche aussi à de nombreux thèmes qui se retrouvent dans d'autres évaluations entreprises par des donateurs.

Les critiques les plus sévères de la Banque ont été dirigées contre la recherche agricole en Afrique (Banque mondiale 1986b). La Banque a constaté en effet que le coût de la recherche y était très élevé (environ le double du coût par scientifique par année en Asie), les chercheurs y étant isolés, démoralisés ou détournés vers des tâches administratives et les institutions y étant faibles à cause du financement insuffisant à la fois des frais généraux et du coût des immobilisations et à cause aussi du manque de soutien politique. D'autres critiques formulées dans le cadre des évaluations sont axées sur le mélange de cultures choisi en vue de la recherche, une question particulièrement importante maintenant que le GCRAI a décidé d'affecter 40 % de ses ressources aux questions agricoles en Afrique.

La revue des conclusions d'évaluation de projets de recherche agricole menée par l'USAID (Murphy

1983) se fondait sur un examen de la littérature traitant des évaluations maison (comme à la Banque) et une série d'études d'impact exécutées conjointement par l'USAID et par des experts-conseils, sur commande spéciale. La revue a permis de constater que des projets d'aide avaient connu le succès aux points de vue de la formation donnée à des chercheurs, de l'établissement ou de l'agrandissement d'installations de recherche et, dans plusieurs cas, de l'accroissement de la production agricole. Certains facteurs ont cependant nui à l'impact des projets et à la possibilité de les prolonger, notamment : des problèmes de gestion ; un manque de coordination des activités de recherche, de vulgarisation et de service agricole ; compréhension insuffisante des besoins et des capacités des agriculteurs et des politiques gouvernementales défavorables en matière d'agriculture. Parmi les recommandations de l'USAID touchant à ses propres programmes, mentionnons la nécessité que l'aide fournie le soit à très long terme, de préférence sur 10 ans ; qu'elle soit intégrée à toute la stratégie d'aide ; qu'elle soit souvent appuyée dans le pays par le personnel local de l'organisme donateur ; qu'elle soit mise en oeuvre par une entité gouvernementale capable de coordonner ses activités avec celles d'institutions et de programmes connexes et qu'elle réussisse mieux à intégrer la formation à l'extérieur de l'institution comme complément à la formation sur le tas.

Cette considération des conclusions d'évaluation pourrait être étendue à l'examen de préoccupations des organismes donateurs en matière, par exemple, de recherche sur les systèmes agricoles, à une vaste littérature sur les systèmes de vulgarisation, une littérature qui s'intéresse aux raisons pour lesquelles les systèmes de recherche agricole et de vulgarisation ne rejoignent souvent pas les petits agriculteurs, qui sont plus pauvres, etc. (Cassen et al., sous presse). Il suffit de dire, toutefois, que cette littérature sur les évaluations menées par les donateurs est abondante (non seulement dans les secteurs examinés, mais dans de nombreux autres secteurs également) et que les donateurs ont commencé seulement dans les années récentes à se pencher sur elle en vue d'en tirer des leçons générales. Pour réunir cette abondante documentation, il faut regarder non seulement du côté des nombreux organismes donateurs, mais aussi de celui du Comité d'aide au développement de l'OCDE, qui a également apporté sa contribution.

Comment accroître l'utilité des évaluations des donateurs

Il importe d'examiner si cette littérature a eu de réelles répercussions sur la réflexion et l'action dans le Tiers-Monde. Que signifient ces évaluations ?

Constituent-elles une série de constatations d'un intérêt passer à cause de leur paternité ? Sont-elles liées à la culture des donateurs et doivent-elles pour cette raison être considérées d'un oeil méfiant ? Ont-elles même défini les questions à évaluer correctement, sans parler du caractère « correct » ou non des réponses elles-mêmes. Essentiellement, faut-il les prendre sérieusement en considération à cause de leurs mérites ?

Dans certaines parties du monde, les donateurs fournissent une importante proportion des investissements pour le développement (au cours d'une année typique 44 % dans les pays d'Afrique subsaharienne non exportateurs de pétrole et au cours des dernières années beaucoup plus). Même dans les régions du monde où les donateurs jouent un rôle relativement modeste, par exemple en Inde et en Chine, l'influence des principaux donateurs sur les politiques peut parfois être considérable. On serait porté à penser, en conséquence, que leur importance et l'effet de levier politique dont ils jouissent constitueraient un indice sûr de l'influence exercée par leurs évaluations. Ce n'est pas ainsi que les choses se produisent toutefois. En réalité, l'effet des évaluations menées par les donateurs a été beaucoup moindre qu'il n'était prévisible, et cette situation a suscité des inquiétudes dans le milieu de l'évaluation par les donateurs.

Chez les donateurs, les évaluations ont joué un rôle variant de très modeste à modeste. Si elles avaient joué un rôle plus important, nous aurions vu davantage de changements de portefeuille et probablement l'adoption d'un concept de risque différencié en vertu duquel les secteurs d'activité de donateurs où les risques d'échec sont les plus élevés feraient l'objet de beaucoup plus de supervision, de contrôle et d'évaluation que les secteurs où les risques d'échec sont faibles. Au lieu de cela, les réaménagements de portefeuille inspirés par les enseignements tirés des évaluations ont été modestes, et les donateurs ont eu tendance à procéder de façon assez uniforme pour effectuer le contrôle de la qualité, indépendamment des divers risques courus.

Les évaluations menées par les donateurs ont souvent un côté boiteux car elles constituent fréquemment des opérations « éclair », où le personnel des organismes donateurs et d'autres personnes de l'étranger arrivent et repartent en trombe. Et cela malgré le fait que la « participation du pays hôte est essentielle pour une évaluation significative » (Murphy 1983:48), sans parler d'une utilisation efficace.

Les donateurs se sont souvent montrés prudents concernant l'échange de données relatives à l'évaluation. En réalité, c'est seulement à partir de 1981 qu'ils ont commencé à s'échanger systématiquement cette information et, même à l'heure actuelle, la

plupart des évaluations des donateurs ne sont pas facilement accessibles.

Il est temps de récapituler : les données d'évaluation recueillies par les donateurs indiquent l'existence de problèmes constants reliés aux facteurs socio-culturels et d'institutionnalisation, les programmes de recherche agricole semblent subir les répercussions de ces facteurs et de la nécessité de les relier à des questions de politiques plus générales aussi bien qu'à la vulgarisation et aux autres tests concrets de la réponse des agriculteurs ; les évaluations menées par les donateurs n'exercent qu'une influence modeste dans leurs propres institutions, et le débat se poursuit sur la question du degré souhaitable de participation des représentants officiels du « pays hôte » aux évaluations (comme en témoigne le fait que les donateurs ont encore besoin de s'inviter mutuellement à favoriser cette participation).

Malgré ce qui précède, les évaluations menées par les donateurs sont relativement bien accueillies dans les centres de recherche agricole du Tiers-Monde. Cette situation s'explique par le fait que ces centres se sont engagés à juger les données d'évaluation en toute objectivité, qu'ils ont des préoccupations analogues à l'égard des systèmes, une connaissance généralement plus vaste de la nécessité de politiques appropriées aussi bien que de programmes capables de rejoindre les agriculteurs, et qu'ils se rendent compte que, dans de nombreux cas, il demeure nécessaire que les donateurs continuent à fournir une aide.

Pour les donateurs qui se préoccupent vraiment à la fois de l'amélioration des systèmes de recherche agricole et de l'amélioration de l'usage qu'on fait de l'évaluation, la vraie question consiste réellement à savoir comment les activités d'évaluation des donateurs doivent se dérouler pour qu'elles profitent le plus au développement à long terme de systèmes et d'institutions de qualité à travers le Tiers-Monde. Il n'y a qu'une seule voie logique : il faut établir de bons systèmes d'évaluation et de contrôle dans ces régions à mesure que des systèmes acceptables de recherche sont établis. Les donateurs « imposent » maintenant leurs propres activités maison de contrôle et d'évaluation, sans tenir compte de l'existence ou non de compétences locales appropriées. Cette attitude est évidemment peu respectueuse de ces compétences locales, et peu attentive à celles-ci. Il vaudrait mieux que les donateurs témoignent leur respect professionnel en utilisant le produit local plutôt que d'y substituer leur propre travail.

Étant donné la fébrilité avec laquelle les donateurs s'adonnent au contrôle et à l'évaluation, il est à espérer que les pays hôtes apporteront à ces activités la considération qui leur est due. Mais ils devraient aussi examiner la façon d'intégrer ces activités afin de

favoriser le transfert de la responsabilité du contrôle et de l'évaluation des donateurs aux gens du pays. J'espère que mes bons vieux collègues qui appartiennent au milieu des donateurs ne considéreront pas les recommandations qui suivent comme « Un guide subversif sur la façon de s'emparer des donateurs ». C'est néanmoins vraiment un guide.

a) Si les donateurs participent déjà couramment à l'évaluation et s'il a déjà été convenu qu'ils peuvent contrôler et évaluer les activités associées à leur aide, vous pouvez poser plusieurs gestes pour améliorer le résultat des évaluations :

- Essayez de monopoliser le programme du donateur en disant, essentiellement : « Puisque vous devez procéder à l'évaluation, mieux vaut qu'elle soit intéressante pour nous ». Les questions présentées aux donateurs pourraient porter notamment sur des aspects à propos desquels une opinion de l'extérieur pourrait avoir une influence utile sur des discussions et des négociations internes.

- Si plus d'un donateur participe, proposez qu'ils coordonnent les travaux de contrôle et d'évaluation pour épargner à chacun du temps et de l'argent, mais assurez-vous que le donateur le plus responsable et le plus professionnel prenne en charge cette coordination.

- Insistez pour que le personnel local soit associé à des équipes clés.

- Insistez aussi pour que les équipes reçoivent des instructions de responsables locaux avant d'entreprendre le travail sur le terrain afin de vous assurer que la portée de ce travail est comprise clairement par tous les intéressés et que l'équipe est mise au courant de tout travail pertinent de contrôle et d'évaluation, particulièrement s'il a été effectué par l'institution d'accueil.

- Demandez à être consulté si l'équipe se trouve dans un dilemme — il vaut mieux guider l'équipe lorsqu'elle a un problème de peur qu'elle n'essaie de deviner la solution.

- Assurez-vous de demander l'ébauche du rapport de l'équipe et un compte rendu de fin de mission (dans l'ordre) avant que l'équipe ne quitte le pays. Cela devrait se faire avant que tout compte rendu à un niveau supérieur ne soit même envisagé par l'équipe.

- Demandez officiellement une copie finale du rapport, et assurez-vous que les gens sont d'accord à ce sujet.

- Si le rapport sous sa forme finale ou provisoire demande une série de mesures qui apparaissent acceptables, surtout si elles doivent être exécutées par le ou les donateurs, demandez la négociation d'un calendrier d'exécution des mesures recommandées. Même s'il n'est possible que de négocier un calendrier

d'exécution, cela aide à assurer la transition de l'évaluation aux mesures de suivi.

b) Si la participation du donateur constitue une réalité nouvelle et que la capacité maison de contrôle et d'évaluation est faible ou modeste, une partie du programme d'aide devrait être axée sur l'établissement ou le renforcement des compétences locales en matière de contrôle et d'évaluation. Le ou les groupes concernés doivent se consacrer à cette tâche d'une façon qui leur permettra d'assumer des fonctions précises (à des moments convenus) qui autrement devraient être effectuées par le ou les donateurs.

c) Si l'institution ou le ministère bénéficiaire dispose de compétences très valables dans le domaine du contrôle et de l'évaluation, insistez pour que ce fait soit reconnu dans le rapport d'appréciation de projet ou de programme. Insistez en outre pour que cette institution ou ces institutions se voient confier la responsabilité de contrôler et d'évaluer le programme qui bénéficie de l'aide. Si le donateur ne semble pas prêt à accepter cette condition, proposez qu'il nomme un spécialiste comme membre de l'équipe ou des équipes locales de contrôle et d'évaluation. Un donateur peut toujours se réserver le droit d'évaluer lui-même une activité si l'évaluation locale devait être jugée superficielle ou déficiente pour une autre raison ; toutefois, le point qui ressort est qu'il faut amener le donateur à reconnaître et à utiliser le plus largement possible les compétences locales en matière d'évaluation et de contrôle.

Comment aider à institutionnaliser la gestion de la qualité

Efforts accomplis par les donateurs

Quelques-uns des donateurs agissant en vertu d'accords bilatéraux et multilatéraux contribuent à modifier les anciens mécanismes de contrôle et d'évaluation appliqués par les donateurs (qui au mieux ont porté seulement sur environ 10 % des efforts de développement du Tiers-Monde). Le but visé est l'institutionnalisation des systèmes d'évaluation et de contrôle afin d'accroître considérablement la portée de ces activités et de les axer davantage sur le long terme. Cette façon d'aborder l'évaluation et le contrôle en s'inspirant des exigences d'une saine administration publique a été adoptée notamment par les organismes donateurs de grande envergure. D'autres organismes participent aussi à l'établissement de groupes d'évaluation dans des secteurs spéciaux et selon les exigences de chaque cas.

Cette expérience n'a pas toujours eu des effets positifs. En effet, il y a eu des investissements excessifs dans certains cas (particulièrement dans les systèmes

de contrôle) et l'incompréhension de certains facteurs politiques et institutionnels a parfois constitué un obstacle à l'introduction de changements réels respectant les exigences d'une saine administration publique. Mais le point essentiel à retenir est qu'au cours des dernières années les donateurs ont consacré beaucoup d'attention aux systèmes de contrôle et d'évaluation, une situation nouvelle qu'il vaut vraiment la peine d'encourager à la fois dans le cadre d'un programme contribuant à l'amélioration de l'administration publique et à titre de mesure souvent nécessaire pour permettre la suppression graduelle des propres activités de contrôle et d'évaluation du donateur.

Il importe de comprendre pourquoi les donateurs ont aidé des gouvernements de pays du Tiers-Monde à développer des compétences en matière de contrôle et d'évaluation. Certains l'ont fait parce qu'ils estiment que l'évaluation et le contrôle constituent un aspect essentiel de toute administration de projet ; ainsi, les responsables de projets se sont vus confier des groupes aux ressources humaines et aux tâches fonctionnelles d'une ampleur inhabituelle. Un grand nombre de projets de développement sont considérés comme des hypothèses à vérifier soit parce qu'ils comportent des risques pour les gens concernés, soit parce que, si le projet est une véritable réussite, d'autres activités de suivi sont prévues. Les projets et programmes dont l'administration intègre des fonctions d'évaluation et de contrôle offrent plus de souplesse (Owen et Jones 1985:6) et sont ainsi plus susceptibles de devenir des expériences fructueuses ou de bons programmes réguliers ou les deux.

Un certain nombre de donateurs requièrent la participation de représentants du pays hôte (le plus souvent pour occuper le poste de directeur de projet ou de programme) dans la conduite d'évaluations précises commandées par le donateur et exécutées largement par celui-ci. L'USAID fait semble-t-il participer des gouvernements de contrepartie à 60 % de ses évaluations officielles (OCDE 1985a,b). En outre, l'UNICEF mène des « revues annuelles d'exécution de projet » dans environ les trois quarts des 108 pays où ses programmes sont exécutés, la plupart du temps en collaboration avec les gouvernements hôtes (Sohm 1985a:8).

Mais au-delà de tout souci de prouver l'efficacité des programmes financés par les donateurs, certains de ces derniers considèrent le développement de compétences locales en matière de contrôle et d'évaluation comme une façon essentielle de s'assurer que les bonnes questions sont posées concernant les programmes comportant des activités subventionnées. Souvent les donateurs ne participent qu'à une tranche d'activité et restreignent à cette tâche leur action en matière de contrôle et d'évaluation. (J'ai déjà visité

un centre de formation agricole soutenu par quatre donateurs distincts ; chacun venait de temps à autre pour contrôler et évaluer « son » bâtiment. Personne ne se préoccupait de l'efficacité de l'ensemble du centre.) L'existence d'une compétence locale en matière de revue peut aider à cerner de plus près les questions car elles sont plus susceptibles alors d'être définies dans le contexte de la réalité locale et non par rapport à un ensemble de réalités extérieures.

La nécessité de rejoindre davantage les préoccupations nationales des pays aidés a conduit certains donateurs à se soucier de définir avec plus de sérieux l'authenticité des programmes et des projets financés sous l'angle de l'administration publique. Cette nouvelle attitude les a amenés à se préoccuper de la façon dont les leçons qualitatives rejoignent les autorités supérieures ; par conséquent, ils se sont engagés dans des activités de contrôle et d'évaluation aux niveaux supérieurs de gouvernement.

Les donateurs s'encouragent maintenant mutuellement à institutionnaliser l'évaluation. Le bilan des évaluations dressé par des groupes comme le Task Force on Concessional Flows a fait ressortir la valeur des leçons à tirer de l'expérience passée et a conduit des groupes comme la Banque mondiale à encourager « donateurs et bénéficiaires ... à accroître leur capacité d'apprendre à partir de leur propre expérience et de celle des autres ... » (Banque mondiale 1985b:4).

Quel type d'aide les donateurs ont-ils offert pour aider à créer des groupes de contrôle et d'évaluation ? Il faut répondre que cette aide est très variée, parce que le nombre de donateurs actifs dans ce domaine est relativement grand. Il comprend divers organismes des Nations Unies, de la Banque mondiale, de l'USAID, de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), de l'Overseas Development Administration (ODA) du Royaume-Uni, de l'Agence suédoise de développement international (ASDI), du Fonds international de développement agricole (FIDA) et du Service international pour la recherche agricole nationale (SIRAN). Certains pays donateurs prennent des mesures plus fermes afin de favoriser l'exécution d'évaluations conjointes avec d'autres donateurs (par exemple, l'Allemagne de l'Ouest), ce qui constitue un petit pas dans la bonne direction, et un certain nombre de donateurs essaient aussi de faire participer les spécialistes locaux à leurs propres évaluations. En outre, le CAD et l'Assemblée générale des Nations Unies ont tous deux pris des mesures pour légitimer ces activités chez les donateurs bilatéraux et les agences des Nations Unies, respectivement.

La mise en place de groupes de contrôle et d'évaluation au niveau du projet (c'est-à-dire au niveau de l'institution locale) est la méthode utilisée

le plus fréquemment par les donateurs pour favoriser le contrôle et l'évaluation au niveau local. La création de groupes de ce genre a constitué l'un des traits communs de bon nombre de projets des donateurs bilatéraux et multilatéraux. Parfois, comme dans le cas de la Banque mondiale, l'une des responsabilités importantes de ces groupes consiste à exécuter les activités de contrôle et d'évaluation stipulées par le donateur (par exemple les rapports de fin de projet de la Banque). Plus souvent qu'autrement, les groupes doivent mener les activités de contrôle et d'évaluation décrites dans l'accord ou le plan de projet. Les donateurs concluent des accords au niveau du projet pour aider les ministères parrains à mettre sur pied des groupes d'évaluation. Par exemple, dans 76 % des projets de la Banque mondiale comportant des exigences de contrôle et d'évaluation, l'aide concernant ces groupes était intégrée à l'accord de projet (Banque mondiale 1985c:15). Le FIDA a aussi été remarquablement actif à cet égard. Il a nommé des responsables du contrôle au niveau de chaque projet et renforcé les groupes d'évaluation aux niveaux ministériels relativement aux projets agricoles qu'ils soutiennent.

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) s'est aussi occupée activement d'aider les ministères et les grands groupes chargés de projet à améliorer leurs systèmes d'évaluation. En date de l'année 1985, la FAO avait fourni de l'aide à 13 pays en vue de la conception et de l'exploitation de systèmes de contrôle et d'évaluation soit au niveau du projet, soit à celui du ministère national de l'agriculture. Huit séminaires/ateliers portant spécialement sur l'évaluation et le contrôle se sont tenus dans cinq pays, des ateliers supplémentaires étant prévus (Sohm 1985a:20). Le Programme alimentaire mondial lance aussi présentement des activités analogues (Sohm 1985a:32-33), celles de 1985 s'étendant à 15 pays (Sohm 1985b:27).

L'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) estime qu'elle a formé 250 fonctionnaires à l'évaluation et au contrôle dans ce secteur d'intérêt (Sohm 1985b:27). L'Organisation internationale du travail (OIT) a elle aussi été très active au niveau de la formation et de l'aide technique. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) participent quant à elles à des programmes de formation en matière d'évaluation. Tout cela s'est fait avec l'encouragement actif du Corps commun d'inspection de l'ONU, qui a pressé la plupart des grands organismes de l'Organisation de créer des programmes d'aide et de formation technique. Ces deux types d'aide ont aussi été assurés par la Banque mondiale et, sporadiquement, par l'USAID.

Les donateurs ont aussi été actifs à un niveau encore supérieur, en mettant au point des systèmes nationaux d'évaluation. Tout d'abord, des efforts ont été consacrés à assurer une reconnaissance internationale aux autorités centrales existantes en matière d'évaluation. Ce processus a été lancé par l'USAID en 1981 avec la publication d'un répertoire des autorités centrales d'évaluation (USAID 1981). À la suite d'un appel lancé par l'Assemblée générale des Nations Unies en vue d'aider les pays en développement, sur demande, à développer leur compétence en matière d'évaluation (47^e session, résolution 38/171, 19 décembre 1983, voir Sohm 1985b:26), le PNUD a publié une mise à jour du répertoire en 1984 (PNUD 1984) qui porte sur un nombre de pays du Tiers-Monde de beaucoup supérieur. Fait significatif, le CAD de l'OCDE a contribué activement à l'établissement du second répertoire dans le cadre de l'accent mis récemment par cet organisme sur l'aide aux systèmes d'évaluation de pays du Tiers-Monde. Le premier répertoire comportait des inscriptions relatives à 92 pays, surtout des pays du Tiers-Monde, mais englobait aussi plusieurs des systèmes d'évaluation par les donateurs de l'OCDE. Le répertoire du PNUD portait sur 154 pays du Tiers-Monde et de l'Europe de l'Est. Les deux dressent la liste des autorités en matière d'évaluation dans le système de l'ONU.

Les donateurs ont aussi fourni de l'aide à des groupes nationaux d'évaluation dans un certain nombre de pays ; l'ACDI (Canada) a aidé le ministère de la Planification du Gouvernement du Kenya au début des années 70. L'USAID collabore présentement avec le Nigéria. La Banque mondiale joue un rôle actif au Mexique et en Chine. L'Agence suédoise de développement international a aidé quant à elle un certain nombre de pays en Afrique orientale et en Afrique australe. Ce ne sont là que quelques exemples d'engagements majeurs pris par les donateurs afin d'aider certains pays au niveau central.

Institutionnalisation du contrôle et de l'évaluation

Étant donné que les donateurs contribuent beaucoup et de plus en plus au développement des compétences en matière d'évaluation au niveau de chaque projet et aux niveaux sectoriel et national, il est maintenant possible de risquer certaines impressions sur le succès obtenu par ces divers types d'intervention. En bref, les résultats ont été très partagés, avec un pourcentage d'échecs légèrement plus élevé que le taux de réussites.

Au niveau du projet, les donateurs ont indiqué avoir des relations généralement satisfaisantes avec les organismes hôtes dans l'exécution d'évaluations conjointes. Ils semblent tirer largement profit de ces

activités, et les évaluations ont tendance à se traduire par des mesures concrètes. Il s'agit presque toujours d'évaluations de processus, lesquelles conduisent en réalité plus naturellement à des résultats concrets.

Les donateurs estiment que le fait d'intégrer des exigences d'évaluation aux projets aide à institutionnaliser les évaluations, mais les normes des donateurs ont trop souvent été relativement extravagantes, faisant appel à un grand nombre de personnes qualifiées, et engendrant des montagnes de données sans que celles-ci soient nécessairement opportunes ni même traitées (OCDE 1985:49). Manifestement, il faut intégrer aux projets des exigences raisonnables et un bon moyen de contrôle en ce sens consiste à regarder quelles sont les exigences formelles qui existent déjà dans le secteur.

Le donateur qui a essayé de la façon la plus systématique d'obtenir les rapports requis auprès des bénéficiaires a été la Banque mondiale, qui a incontestablement obtenu des résultats partagés. La Banque a poussé vivement les pays hôtes à participer à l'établissement de ses rapports de fin de projet, qui comportent de nombreux éléments d'évaluation. Les hauts responsables de l'institution s'inquiètent du piètre succès de cette pratique. Seulement 40 % des rapports sont rédigés par des emprunteurs, et parmi ceux-ci seulement 30 % (c'est-à-dire 12 % au total) sont acceptables, le reste devant habituellement être refait par le personnel de la Banque pour satisfaire aux exigences internes. Néanmoins, la Banque signale qu'un certain nombre de ses principaux emprunteurs sont capables de préparer complètement non seulement les rapports de fins de projet de la Banque, mais aussi leurs propres rapports centralisés d'évaluation ex post. Parmi ces pays, citons notamment les Philippines, la Corée, l'Indonésie, l'Inde, le Pakistan, le Bangladesh, la Tunisie, la Tanzanie, la Colombie, la Yougoslavie et le Mexique (Banque mondiale 1985c:23).

Quant à l'aspect des résultats obtenus par les donateurs dans leurs efforts pour favoriser la création d'unités de contrôle et d'évaluation, il faut compter à nouveau sur la Banque mondiale pour obtenir de l'information, car celle-ci est le seul donateur à avoir systématiquement évalué la qualité de ses réalisations en cette matière. Heureusement pour la présente conférence, la Banque a récemment procédé à une évaluation de son expérience dans le secteur agricole. Le dossier des efforts pour promouvoir le contrôle et l'évaluation dans 104 projets agricoles au cours de la période 1980-1984 se lisait ainsi :

L'exécution du contrôle et de l'évaluation a été appréciée de façon positive dans 15 % des 104 projets, elle a été jugée inégale dans 39 % des cas et de façon négative dans 46 % des projets. ... Le contrôle et l'évaluation intégrés devraient être mis

au point de façon définitive tôt dans le cycle de projet : ils devraient être conçus de façon à être clairs et à refléter des objectifs modestes et réalistes ; et des ressources adéquates devraient être fournies pour l'exploitation de systèmes de contrôle et pour l'exécution d'évaluations. ... Il faudrait s'efforcer de déterminer les répercussions du contrôle du résultat global des projets ainsi que de la valeur intrinsèque des évaluations, et mettre au point et appliquer des mesures destinées à accroître la rentabilité de ces activités. ... La conjugaison du piètre résultat passé du contrôle et de l'évaluation dans les projets agricoles, des efforts relativement modestes faits par le personnel opérationnel de la Banque afin de promouvoir ces activités et de l'appui insuffisant fourni par les emprunteurs au contrôle et à l'évaluation fait ressortir la nécessité d'une restructuration majeure des efforts de la Banque par rapport au contrôle et à l'évaluation de projets. (Banque mondiale « Built-In Project Monitoring and Evaluation : An Overview » Rapport n° 5781 daté du 28 juin 1985, résumé dans Banque mondiale 1985c:67-68).

En essayant d'approfondir la cause de ces résultats assurément médiocres, les personnes qui cherchent à résoudre ces problèmes affirment que l'engagement des donateurs est souvent de trop courte durée, et que ceux-ci font des pressions pour obtenir des résultats en aussi peu que 3 ans. Trop souvent également, on consacre un temps déraisonnable à essayer d'obtenir des indications sur les répercussions à un niveau supérieur au détriment d'indices plus banals, mais néanmoins essentiels, de changement au niveau local (c'est-à-dire taux d'adoption et d'abandon de techniques et pratiques améliorées). Enfin, le recours à du personnel universitaire par certains donateurs afin d'aider à l'établissement de systèmes d'évaluation et de contrôle conduit à axer la recherche sur des impératifs plus théoriques que pratiques dans certains cas. On reste avec l'impression que trop souvent les systèmes intégrés au niveau du projet imposés par les donateurs visent la satisfaction des besoins définis par ceux-ci et non des besoins locaux.

Dans une certaine mesure, ce problème semble être au moins aussi grave lorsque les donateurs aident à établir des fonctions de contrôle et d'évaluation à un niveau supérieur de gouvernement. Cela est particulièrement vrai lorsque des systèmes favorisant une évaluation ex post sont mis à l'essai. Un indice de ce problème est le fait que « alors que les donateurs ont typiquement consacré plus de ressources (à ces niveaux supérieurs) à l'évaluation au cours des dernières années, les bénéficiaires ne l'ont pas fait d'habitude » (OCDE 1985:47).

Au pire, on trouve un certain nombre de cas où le donateur dirigeait virtuellement un service ministériel ou central d'évaluation qui a effectivement fonctionné — mais seulement pendant que le donateur l'a dirigé. Le Canada a fait une expérience

de ce genre au Kenya. Lorsque les équipes suédoises quittèrent certains pays, les groupes qu'elles aidaient revinrent à des fonctions de planification (Johansson et Paues 1984). Le SIRAN estime que cet apparent manque d'intérêt à l'égard de l'évaluation s'étend au domaine de la recherche agricole où l'on juge que peu de pays évaluent leurs propres systèmes (Murphy 1985:1).

Que faire alors d'un système qui fonctionne assez bien lorsqu'il y a des évaluations conjointes du processus ; qui a connu plus d'échecs que de succès dans la formation de groupes de contrôle et d'évaluation de projet ; qui connaît beaucoup d'activité au niveau sectoriel avec des résultats variés mais de plus en plus positifs et dont le taux de réussite est médiocre aux niveaux centraux ? Les donateurs eux-mêmes pensent qu'ils ont exagéré les mérites de l'idée de fournir une aide au niveau central et qu'ils devraient peut-être penser davantage à soutenir le niveau sectoriel/ministériel responsable. Certains pensent qu'il faut absolument avoir une base solide au niveau ministériel responsable avant de tenter de mettre sur pied des groupes centraux.

Il est évidemment difficile de généraliser au sujet de nombreux niveaux et d'une multitude de pays, mais les hypothèses suivantes sont proposées :

- Trop souvent l'offre a précédé la demande. Les donateurs, à cause de l'intérêt nouveau et fort louable suscité chez eux par le contrôle et l'évaluation, ont dans un certain nombre de cas devancé l'intérêt local.

- Il y a de fait un intérêt de plus en plus marqué dans le Tiers-Monde à l'égard du contrôle et de l'évaluation, mais il faut aller à la rencontre de cet intérêt là où il se trouve, et non le rejoindre à un niveau défini à partir de l'extérieur. Là où l'intérêt local est ainsi rejoint et soutenu, non seulement les chances de succès seront-elles améliorées, mais encore sera-t-il possible également, par exemple, de passer à l'évaluation ex post à un moment plus opportun.

- Les donateurs ont obtenu un taux de réussite raisonnablement supérieur dans les évaluations conjointes et devraient ainsi adopter eux-mêmes les lignes directrices présentées antérieurement (qui en fait ne sont pas « subversives » sauf pour les personnes qui ne sont pas intéressées à transférer au niveau local la réflexion sur l'évaluation). L'expérience conjointe, les séminaires informels et autres activités du même genre peuvent permettre aux donateurs d'être mieux informés sur les intérêts locaux véritables en matière de contrôle d'évaluation et peuvent aussi faire connaître aux autorités du pays d'accueil ce que le donateur a à offrir. Cette façon de procéder peut aider les deux parties à effectuer un choix plus professionnel sur l'opportunité de travailler de concert à l'institutionnalisation des fonctions de contrôle et de celles de l'évaluation.

• Par le passé, la participation des donateurs a souvent consisté pour ceux-ci à imposer leurs exigences et ensuite pour les autorités locales à les faire leurs. Manifestement, ce processus aura plus de chances de réussir si les exigences des donateurs sont réalistes dès le départ.

Orientations futures

Les donateurs et les pays du Tiers-Monde ont encore beaucoup à faire s'ils veulent se débrouiller avec les contraintes qui leur sont imposées à tous deux en matière de ressources. Évidemment, les gens qui font partie d'associations de donateurs et de grands organismes donateurs ont beaucoup réfléchi à leurs futurs travaux d'évaluation. Le point essentiel, toutefois, est que le Tiers-Monde n'est pas en mesure d'assurer une concertation entre ses autorités en matière d'évaluation pour mettre de l'avant son propre programme. S'il était possible pour les donateurs et les spécialistes de l'évaluation dans le Tiers-Monde de former une ou plusieurs associations, il pourrait être utile pour eux d'inclure un examen d'une partie ou de la totalité des huit suggestions suivantes en vue d'une collaboration internationale future.

a) Il faut élaborer des façons « rentables » de rassembler les expériences pays par pays, secteur par secteur, et peut-être région géographique par région géographique. Ici les autorités en matière d'évaluation feraient face au problème découlant du fait que les résultats d'évaluation sont souvent conservés par une foule d'autorités externes qui partagent rarement les éléments d'information avec les autorités locales et, lorsque le partage a effectivement lieu, c'est le plus souvent à un niveau peu élevé à l'égard des résultats d'une seule évaluation à la fois. De nombreux systèmes d'évaluation sont utilisés, de sorte qu'il est difficile de rassembler les résultats. En outre, chose tout à fait regrettable, l'expérience de groupes de développement à but non lucratif (que ce soit des groupes nationaux ou internationaux) n'est même pas prise en considération dans le cadre des tentatives d'analyse globale. Il faut remédier à cette lacune.

b) Étant donné que bien des indices tendent à démontrer que les échecs en matière de développement sont souvent dus à des facteurs socioculturels et institutionnels, il serait sage de trouver des façons d'exploiter les compétences locales dans ces domaines afin d'obtenir leur participation à divers niveaux dans la conduite et dans l'analyse globale des travaux d'évaluation. Les donateurs et les gouvernements du Tiers-Monde ont également intérêt à résoudre ce problème.

c) Il serait essentiel de planifier la tenue de séminaires mixtes pour passer en revue les données

recueillies par les pays donateurs et par les pays d'accueil en matière d'évaluation. Il est en effet de la plus haute importance qu'une collaboration véritable soit instaurée pour que des rapports d'égal à égal soient favorisés. Il n'y a pas de meilleur moyen d'y parvenir dans le domaine de l'évaluation que d'en arriver à un dialogue réel sur les résultats, les dilemmes rencontrés et les programmes à venir. Lors de la rédaction du présent document, le CAD envisageait de parrainer une expérience en ce sens. Il est à espérer que ce projet est maintenant perçu comme moins risqué. Naturellement, le partage de cette information entre les divers pays du Sud aurait lui aussi un caractère productif et il pourrait s'avérer nécessaire si le CAD décide de ne pas parrainer ledit projet.

d) Il est réellement nécessaire d'avoir des discussions franches sur les leçons d'administration publique fournies par les tentatives d'institutionnalisation des systèmes de contrôle et d'évaluation. Les résultats des expériences qui ont eu lieu jusqu'à maintenant ont été si variables qu'il faudra faire des efforts réels pour prévenir le gaspillage de temps et de talent à l'avenir. Ce qui est vraiment difficile dans des discussions, c'est de trouver des moyens d'utiliser l'information tirée du contrôle et de l'évaluation pour améliorer l'administration publique. Cela suppose une franchise dans les discussions qui ne s'est pas vue jusqu'à maintenant. Pour favoriser des discussions constructives, il faudra que les réunions sur ce sujet soient organisées d'une façon très différente. Il serait possible par exemple d'en confier la tenue à une fondation privée.

e) Il serait intéressant de mettre les problèmes en commun. Les donateurs et les autorités nationales ont tous deux des commettants à servir, mais aucun des deux ne semble bien connaître les exigences des commettants de contrepartie. Comment les systèmes d'évaluation des donateurs et des pays hôtes peuvent-ils servir au mieux leurs besoins mutuels ? Que peuvent faire les donateurs afin d'en arriver à ce que les autorités locales en matière de contrôle et d'évaluation soient respectées ? Comment le processus d'évaluation par les donateurs peut-il en arriver à fournir des ressources réelles aux autorités locales en matière de contrôle et d'évaluation ? Par exemple, serait-il possible (à supposer qu'une équipe « doive » être envoyée par le donateur) qu'elle entreprenne aussi une revue d'une activité voisine qui suscite vraiment l'intérêt des autorités locales ? Des échanges concernant les programmes de travail et les problèmes respectifs des deux parties peuvent être à leur avantage, si cela se fait dans une atmosphère de confiance. Mais les donateurs doivent s'attendre à des réactions franches, eux aussi. Comment réagiraient-ils, par exemple, si le pays hôte devait demander : « Serait-il possible pour le donateur X de revoir le travail

du donateur Y, parce que nous croyons que le donateur X fait un travail de beaucoup supérieur ? »

f) Il faut entreprendre une véritable discussion sur la façon d'opérer la synthèse des méthodes et peut-être des systèmes en adoptant une méthode nationale qui emporte le respect du donateur. Il est illusoire d'autre part pour les grands donateurs de s'attendre que les gouvernements nationaux ou d'autres donateurs s'alignent sur leurs systèmes particuliers de contrôle et d'évaluation. Il faut plutôt que les donateurs s'alignent sur des systèmes locaux acceptables. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il doive y avoir 150 systèmes nationaux. Il est à espérer que, peut-être avec l'aide des donateurs, les gouvernements nationaux prendront davantage conscience des systèmes d'évaluation et de contrôle alimentaires en place dans le Tiers-Monde. Les donateurs et les pays du Tiers-Monde pourront alors échanger des pratiques, ce qui réduira le nombre de systèmes en place.

g) Ni les systèmes d'évaluation des donateurs, ni ceux du Tiers-Monde, n'accordent beaucoup d'attention aux autorités en matière de vérification. Dans de nombreux cas, cela constitue une erreur. Les vérificateurs locaux, ou ceux des donateurs, peuvent être des évaluateurs clés pour des problèmes majeurs et, dans le meilleur des cas, fournir des systèmes qui améliorent le contrôle de la qualité. La question est la suivante : quelles leçons systématiques les vérificateurs ont-ils apprises que les évaluateurs devraient apprendre eux aussi ? Il est difficile de répondre à cette question maintenant parce que les deux groupes ne communiquent pas entre eux à l'heure actuelle.

h) Ces systèmes produisent à l'heure actuelle une abondance d'information et promettent d'accroître le flux de données à un rythme très rapide. Dans des situations de ce genre, il y a une demande pour des banques de données et pour le partage organisé de données, peut-être en mode interactif. Il vaudrait peut-être la peine d'envisager une future banque de données regroupant les évaluateurs par secteur et peut-être par pays et à laquelle les donateurs pourraient aussi fournir de l'information sur un cas ou de l'information globale. Au cours d'une rencontre à venir, il pourrait être utile de s'entretenir avec les autorités du Bureau intergouvernemental pour l'informatique à ce sujet.

Ces suggestions conduisent à une proposition finale. Lorsque des professionnels appartenant à d'autres domaines ont accumulé une certaine quantité de connaissances sur un certain nombre de plans, ils ont jugé utile de partager leurs connaissances avec leurs pairs de façon plus régulière. Cela a conduit à la création d'associations professionnelles. Il serait peut-être utile, de même, d'organiser une association d'évaluateurs centraux en prenant comme modèle l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques avec des

sections spéciales regroupant les évaluateurs clés des secteurs.

Si les problèmes n'étaient pas si importants, les possibilités de services publics si grandes et les enjeux si élevés, la portée de ces recommandations serait plus modeste. Les choses étant ce qu'elles sont, il y a beaucoup à faire et beaucoup peut être fait. Dans l'exécution des programmes de contrôle et d'évaluation des donateurs et du Tiers-Monde, il est à espérer que le donateur respecte l'essence de son rôle. Les donateurs ne font que rendre justice à leur profession s'ils apprennent à cesser de jouer leur rôle en temps opportun. Et, lorsqu'ils partent, la mission qu'ils se sont donnée à eux-mêmes consiste aussi à s'assurer de laisser derrière eux la meilleure contribution possible à un développement soutenu et respectable. Cela est particulièrement important dans le domaine de l'évaluation.

Remerciements

Je tiens à exprimer ma reconnaissance à un certain nombre de personnes avec lesquelles j'ai eu un échange d'idées au cours de la préparation du présent document. Il y a eu avant tout W. Haven North, l'actuel président du Groupe d'experts sur l'évaluation de l'aide de l'OCDE et du CAD ; Shiv Kapur, alors directeur général, Évaluation des opérations, Banque mondiale ; Earl Sohm, qui a occupé récemment le poste d'inspecteur, Corps commun d'inspection, Nations Unies (dont le travail exemplaire fournit la preuve qu'une personne peut modifier des systèmes aussi complexes que les 24 principaux organismes des Nations Unies) ; et Josette Murphy, récemment en poste au SIRAN et maintenant au service de la Banque mondiale. Je tiens aussi à exprimer ma profonde gratitude à Juliette Ayisi et à Sheryl Quinter de l'ODC (Overseas Development Council) qui ont participé respectivement à la recherche et à la préparation du manuscrit. L'auteur assume toutefois l'entière responsabilité de toute erreur ou omission dans le présent document.

Bibliographie

- Anonyme. 1985a. CGIAR lights up. The Economic Development Report, December 7.
———. 1985b. Where does CGIAR go from there? La Banque mondiale, 4(12), 2-4.
Arndt, T.M., Dalrymple, D.G., Ruttan, V.W. 1977. Resource allocation and productivity in national and international agricultural research. University of Minnesota Press, Minneapolis, É.-U.
Banque mondiale. 1985a. Agriculture and extension: An evaluation of the World Bank's experience. Banque mondiale, Washington, DC, É.-U.
———. 1985b. Report of the task force on concessional

- flows. Comité du développement. Banque mondiale. Washington, DC, É.-U., Brochure n° 7.
- 1985c. Annual Report on operations evaluation. Banque mondiale, Washington, DC, É.-U. Rapport n° 5836.
- 1986a. Aid for development: the key issues. Comité du développement, Banque mondiale, Washington, DC, É.-U. Brochure n° 8.
- 1986b. Financing adjustment with growth in Sub-Saharan Africa 1986–1990. Banque mondiale, Washington, DC, É.-U.
- Berg, R.J. et al. 1984. Quo vadis? A look at where evaluation is heading in the years ahead. In Cracknell, B.E., ed. L'évaluation des projets et programmes d'aide. Compte rendu d'une réunion tenue à l'Institute of Development studies, 7–8 avril 1983, Sussex, Angleterre. Overseas Development Administration, Londres, Angleterre.
- 1986. Foreign aid in Africa: Here's the answer — Is it relevant to the question? In Berg, R.J., Seymour Whitaker, J., ed., Strategies for African development. University of California Press, Berkeley, Californie, É.-U.
- Berg, R.J., Bergen, G. 1985. Evaluation: no longer a luxury. Présenté à la Conférence africaine sur le développement agricole, 28 mai–1^{er} juin, 1985, Pomona, Californie, É.-U.
- Billing, K.J. 1985. Zimbabwe and the CGIAR centers: A study of their collaboration in agricultural research. Banque mondiale, Washington, DC, É.-U. Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, rapport d'étude n° 6.
- Bureau intergouvernemental pour l'informatique. 1983. Commission de surveillance gouvernementale, Rome, Italie.
- Casley, D.J., Lury, D.A. 1982. Monitoring and evaluation of agricultural and rural development projects. Banque mondiale, Washington, DC, É.-U.
- Cassen, R. et al. Sous presse. Does aid work? Rapport présenté à un groupe d'étude intergouvernemental. Oxford University Press, Oxford, Angleterre.
- CGIAR (GICRAI) (Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale). 1985. Summary of international agricultural research centers: A study of achievements. Banque mondiale, Washington, DC, É.-U.
- Daniels, D., Nestel, B. 1982. Affectation des ressources à la recherche agricole : procès-verbal d'un colloque tenu à Singapour du 8 au 10 juin 1981. Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, Canada. IDRC-182f.
- de Janvry, A., Dethier, J.J. 1985. Technology innovation in agriculture: The political economy of its rate and bias. Banque mondiale, Washington, DC, É.-U. Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale, rapport d'étude n° 1.
- Hawkes, J.G. 1985. Plant genetic resources: The impact of the international agricultural research centers. Banque mondiale, Washington, DC, É.-U. Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, rapport d'étude n° 3.
- Jahnke, H.E., Kirchke, D., Langemann, J. et al. 1985. The impact of international agricultural research in tropical Africa: Summary. Rapport au Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale. Étude globale d'impact, Washington, DC, É.-U.
- Johansson, L., Paues, M. 1984. Aid evaluation as a form of development cooperation — what can bilateral donors do? Rapport d'experts-conseils pour l'Agence suédoise de développement international, Stockholm, Suède.
- Lipton, M., Longhurst, R. 1985. Modern varieties, international agricultural research and the poor. Banque mondiale. Washington, DC, É.-U. Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, rapport d'étude n° 2.
- Mation, P., Cantrell, R., King, D., Benoit-Cattin, M. éd. 1986. Recherche à la ferme : participation des paysans au développement de la technologie agricole. Centre de recherches pour le développement international. IDRC-189f.
- Maxwell, S. 1986. Farming systems research: Hitting a moving target. World Development, 14(1), 65–77.
- Minnesota Agricultural Experiment Station. 1981. Evaluation of agricultural research. Proceedings of a workshop, 12–13 May 1980. Minnesota Agricultural Experiment Station, University of Minnesota, Minneapolis, É.-U. Publication diverse n° 8–1981.
- Murphy, J. 1983. Strengthening the agricultural research capacity of the less developed countries: Lessons from AID experience. Agence des États-Unis pour le développement international, Washington, DC, É.-U. Rapport d'évaluation de programme n° 10.
- 1985. Using evaluations for planning and management: An introduction. Service international pour la recherche agricole nationale, La Haye, Pays-Bas. Document de travail n° 2.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 1985a. Evaluation methods and procedures: A compendium of donor practice and experience. Comité d'aide au développement, OCDE, Paris, France. CAD (13).
- 1985b. Good feedback practices. Comité d'aide au développement, OCDE, Paris, France. CAD (85).
- Owen, E.H., Jones, A. ed. 1985. Case studies of evaluation and monitoring in AID projects: A handbook. (Rapport préparé à l'intention de l'Agence des États-Unis pour le développement international) University of Maryland, College Park, Maryland, É.-U.
- Parashar, R.K. 1981. Evaluating social action projects: Guidelines for improving methods and techniques in use. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Paris, France. N° SS.81/WS/83.
- Pray, C.E., Anderson, J.R. 1985. Bangladesh and the CGIAR centers: A study of their collaboration in agricultural research. Banque mondiale, Washington, DC, É.-U. Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, rapport d'étude n° 8.
- Reutlinger, S. 1985. Food security and poverty in LDC's. Finance and Development (December), 7–11.
- Rondinelli, D.A. 1985. Development administration and American foreign assistance policy: An assessment of theory and practice in aid. Canadian Journal of Development Studies, 6(2), 211–240.
- Ruttan, V.W. 1982. Agricultural research policy. University of Minnesota Press, Minneapolis, Minnesota, É.-U.
- 1984. Toward a global agricultural research system. Présenté au séminaire de l'ACIPA/Agence des États-Unis pour le développement international (USAID),

- 16 octobre 1984. USAID, Washington, DC, É.-U.
- Schuh, G.E., Tollini, H. 1979. Costs and benefits of agricultural research: The state of the arts. Banque mondiale, Washington, DC, É.-U. Document de travail de direction n° 360.
- Sharma, R.P., Anderson, J.R. 1985. Nepal and the CGIAR centers: A study of their collaboration in agricultural research. Banque mondiale, Washington, DC, É.-U. Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale, rapport d'étude n° 7.
- Simmonds, N.W. 1985. Farming systems research: A review. Banque mondiale, Washington, DC, É.-U. Rapport technique n° 43.
- Sohm, E.D. 1985a. Status of internal evaluation in organizations of the United Nations system. Corps commun d'inspection des Nations Unies, Genève, Suisse. N° JIU/REP/85/11.
- . 1985b. Third report on evaluation in the United Nations systems: Integration and use. Corps commun d'inspection des Nations Unies, Genève, Suisse. N° JIU/REP/85/11.
- Stewart, R. 1985a. Costa Rica and the CGIAR centers: A study of their collaboration in agricultural research. Banque mondiale, Washington, DC, É.-U. Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, rapport d'étude n° 4.
- . 1985b. Guatemala and the CGIAR centers: A study of their collaboration in agricultural research. Banque mondiale, Washington, DC, É.-U. Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, rapport d'étude n° 5.
- Tripp, R. 1985. Anthropology and on-farm research. *Human Organization*, 44(2), 114-124.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). 1984. Directory of Central evaluation authorities in UNDP participating countries and territories. PNUD, New York, New York, É.-U.
- USAID (Agence des États-Unis pour le développement international). 1981. Directory of general evaluation authorities. USAID, Washington, DC, É.-U.
- . 1985a. Plan supporting agricultural research and faculties of agriculture in Africa. USAID, Washington, DC, É.-U.
- . 1985b. Lessons learned from AID program experience in FY 1984. USAID, Washington, DC, É.-U. Rapport occasionnel d'évaluation n° 5.
- U.S. General Accounting Office. 1986. African Development Bank: A more independent evaluation system is needed. U.S. General Accounting Office, Washington, DC, É.-U. N° GAO/NSIAD-86-48.
- van der Heijden, H. 1985. Developmental impact and effectiveness of nongovernmental organizations: The record of progress in rural development cooperation. Centre de développement. Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, France.
- Yudelman, M. 1985. The World Bank and agricultural development — An insider's views World Resources Institute, Washington, DC, É.-U.