

EVALUATION INDEPENDANTE : LA GESTION AXEE SUR LES RESULTATS (GAR) DE LA DDC AVEC UN ACCENT SUR LA REDUCTION DE LA PAUVRETE

L'évaluation examine dans quelle mesure les processus et instruments adoptés par la DDC depuis 2008 ont favorisé une culture du résultat au sein de l'organisation, renforcé les compétences et la capacité à prendre des décisions de gestion fondées sur les résultats, l'efficacité et l'efficience, ainsi que la communication sur les résultats, et favorisé l'apprentissage organisationnel. Elle a également analysé comment la contribution de la DDC aux résultats en termes de développement a pu être renforcée.

En 2008, la DDC a lancé une réforme organisationnelle globale (Reo) visant à accroître l'efficacité et l'efficience de son activité dans les pays partenaires, à décentraliser la prise de décisions et à renforcer son système de gestion axée sur les résultats (GAR). En 2015, la direction de la DDC a décidé de mandater une évaluation indépendante de la performance du système GAR.

PRINCIPAUX RESULTATS ET CONCLUSIONS DE L'EVALUATION

- La réforme du **système GAR est un succès, aussi bien dans sa conception que dans son application**. Le sentiment selon lequel une réflexion stratégique fondée sur la GAR est essentielle à une coopération au développement efficace et favorable aux personnes démunies, largement admis par le personnel et la direction, explique ce bon résultat.
- La DDC applique une approche GAR globale alignée à l'Agenda international pour l'efficacité de l'aide. Son système GAR est **axé sur les résultats** et favorise la **flexibilité et la contextualisation**. Il encourage également une approche analytique et stratégique de la coopération au développement.
- L'évaluation identifie une **lacune systémique** centrale entre les informations mises à disposition sur les résultats et leur utilisation **à des fins d'apprentissage stratégique et de prise de décisions** à différents niveaux de la DDC.

- La culture de gestion de la DDC accorde un rôle excessif à la GAR pour ce qui est de la redevabilité en Suisse, au point de mettre à mal la réflexion stratégique et un ciblage efficace des personnes démunies.

Pour la période examinée, de 2008 à aujourd'hui, les conclusions supplémentaires suivantes ont été identifiées :

1. L'évaluation confirme l'opinion de la DDC selon laquelle le système ne doit pas être abandonné, mais des améliorations sont nécessaires.
2. La compréhension que la DDC a de la GAR continue d'évoluer.
3. Les stratégies et les rapports annuels montrent des améliorations régulières, mais aussi d'importantes variations de leur cohérence stratégique.
4. Les manuels fournissent des directives précieuses pour les aspects opérationnels, mais sont moins utiles en ce qui concerne les implications et les attentes en termes de gestion.
5. La perspective analytique de la DDC sur l'utilisation des informations relatives aux résultats connaît une amélioration, mais n'est pas encore suffisante.
6. La charge administrative d'une gestion des résultats trop détaillée (principalement pour des objectifs en Suisse) est élevée.

Les **directives et les guides d'utilisation** sont bien adaptés aux objectifs

GAR que sont l'*apprentissage*, la *prise de décisions* et la *redevabilité entre partenaires*. Cela est considéré comme un avantage et une base solide pour un système de GAR nuancé et efficace, et offre la flexibilité nécessaire pour tenir compte des différences entre les modalités de programmation et les stratégies de coopération dans les domaines Aide humanitaire, Coopération globale, Coopération Sud et Coopération avec l'Europe de l'Est. Cette flexibilité, qui renforce l'engagement de la DDC à réaliser une programmation basée sur le contexte, constitue l'un des principaux atouts du système GAR.

EN QUOI CONSISTE LA GESTION AXEE SUR LES RESULTATS (GAR) ?

La GAR est une stratégie de gestion par le biais de laquelle l'ensemble des acteurs cherche à garantir que leurs processus, produits et services contribuent à la réalisation des résultats souhaités (outputs, outcomes et impact). Inversement, les acteurs utilisent les informations sur les résultats concrets pour alimenter la prise de décisions relative à la conception et à la mise en œuvre des programmes et projets, à la répartition des ressources ainsi qu'à l'apprentissage, à la redevabilité et au reporting.

(Selon la définition du Groupe des Nations Unies pour le développement)

Le système a bénéficié du soutien de la direction et d'une supervision compétente qui n'a eu de cesse de mettre à jour les directives et les guides d'utilisation. Les évaluateurs estiment que le système est cohérent et qu'il couvre l'ensemble des aspects pertinents

Toutefois, il existe des lacunes quant à l'utilisation de ces directives pour le développement de cadres de résultats et d'analyses. L'évaluation parvient à la conclusion que la qualité des stratégies de coopération et des programmes globaux connaît une variation significative en ce qui concerne la qualité des analyses et leur recours à des cadres de résultats. Ce constat se retrouve dans toute la DDC, laissant entrevoir la nécessité d'un examen approfondi et d'une réponse de la direction.

RESULTATS SPECIFIQUES

Impact systémique sur la réduction de la pauvreté

L'évaluation a identifié des améliorations concernant les analyses sur la pauvreté dans les documents stratégiques de la DDC au fil du temps, les progrès ayant certes été irréguliers. Le développement d'une base de données, le renforcement des capacités de suivi et la focalisation accrue des priorités stratégiques sur les résultats a permis des améliorations.

Le système GAR a eu un effet positif sur ce changement. Les participants au sondage approfondi réalisé pour cette évaluation ont été priés de s'exprimer sur l'impact du système GAR sur la performance de la DDC en matière de réduction de la pauvreté. Un participant sur trois n'était pas en mesure de répondre à la question. Parmi ceux qui avaient une opinion, 75 % ont constaté une amélioration, voire une amélioration nette, alors que 25 % estimaient qu'il n'y avait pas eu d'impact notable. Personne n'a observé d'effet négatif sur la réduction de la pauvreté (voir figure 1)

Néanmoins, le niveau d'amélioration irrégulier pour ce qui est de la documentation et la nécessité, toujours d'actualité pour la DDC, de mieux articuler et formuler les résultats liés à la

pauvreté dans les stratégies de coopération et les rapports annuels laissent entrevoir le besoin d'supplémentaires.

Le rapport recommande dès lors que des experts soient mis à disposition, notamment pour que des compétences plus pointues dans l'élaboration d'hypothèses d'impact permettent de faire le lien entre les résultats des interventions de la DDC et la réduction de la pauvreté. Les experts en question devraient collaborer étroitement avec les personnes qui détiennent des compétences thématiques à l'interne de la DDC.

Objectifs du système GAR

Du point de vue de l'efficacité, l'évaluation identifie des différences entre, d'une part les objectifs d'apprentissage, de prise de décisions et de redevabilité entre partenaires et d'autre part, la redevabilité en Suisse (voir tableau 1). Elle parvient à la conclusion que les préoccupations liées à la **redevabilité en Suisse** constituent un élément dominant de la culture de la DDC. Cela entraîne des répercussions négatives sur les **processus stratégiques au niveau des pays et des programmes globaux**, l'attention étant détournée de la réflexion stratégique fondée sur la performance et l'information contextuelle (voir illustration 1).

L'évaluation propose que la DDC élargisse le concept de redevabilité en Suisse pour aller au-delà de simples rapports sur les résultats. En particulier, elle recommande que la redevabilité en Suisse démontre la **capacité stratégique de la DDC** à répondre aux besoins et aux exigences induits par des contextes qui évoluent.

Illustration 1 : le dilemme des rapports sur les résultats

Le personnel de la DDC fait état d'une tension entre d'une part la nécessité de soumettre des rapports stratégiques, d'autre part celle qui consiste à satisfaire les besoins en termes de redevabilité au niveau national. Si l'on ne relève pas de contradiction radicale entre les deux, il existe une tension réelle ou perçue entre une analyse critique de la performance, de la stratégie et de l'orientation prise et la perception d'un impératif institutionnel consistant à minimiser les risques et une performance insuffisante.

La pression poussant à prétendre que tout va bien n'est pas compatible avec la complexité, les défis stratégiques et une gestion des risques en connaissance de cause, autant d'éléments associés à la coopération au développement.

La DDC pourrait retirer un avantage d'une utilisation plus poussée de ses **réseaux thématiques** pour renforcer le contenu analytique des stratégies de coopération et des rapports annuels, notamment en ce qui concerne le développement de théories du changement et de cadres logiques relatifs aux résultats.

Les experts thématiques de la DDC sont bien équipés pour procéder à des analyses contextuelles basées sur des données nationales ainsi que sur la documentation et les analyses existantes dans la communauté de la coopération au développement et inclure, le cas échéant, des données issues de la recherche pour renforcer les cadres de résultats de la DDC.

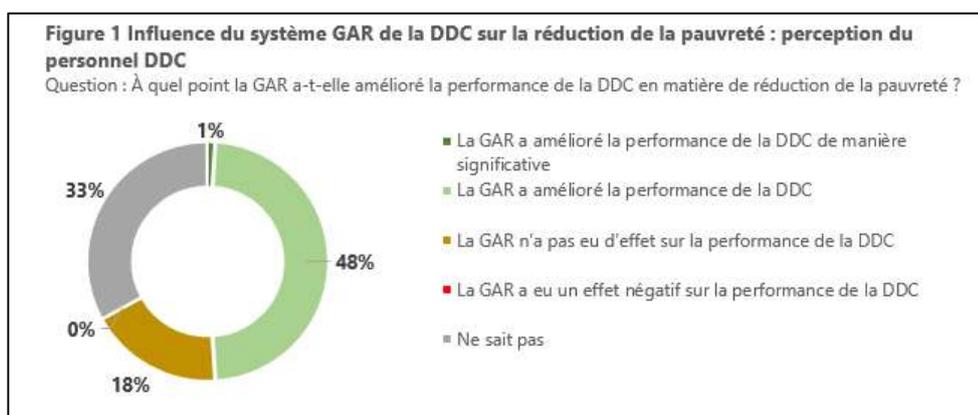


Tableau 1 : Fondements de la GAR

Buts	Quel est le but de la GAR ?	Quelle est sa contribution à la coopération au développement ?
Prise de décisions	Les informations relatives à la gestion et aux résultats alimentent les processus de prise de décisions stratégique et opérationnelle interne en faveur des projets, programmes et politiques.	Une amélioration de la prise de décisions est supposée accroître la performance de la DDC et sa capacité stratégique à contribuer aux résultats en termes de développement.
Apprentissage	Les informations relatives à la gestion et aux résultats sont utilisées pour l'apprentissage personnel et organisationnel (partenaires y compris).	L'extension des compétences et des capacités personnelles et organisationnelles est supposée renforcer la contribution des programmes aux résultats en termes de développement.
Redevabilité en Suisse	Obligation de rendre des comptes aux parties prenantes en Suisse. Formes de communication relatives à la performance de la DDC à l'intention des contribuables suisses, des représentants élus ainsi que des agences de surveillance et d'audit.	La légitimité de la DDC et la confiance du public dans sa capacité à fournir de manière efficace et efficiente des résultats en termes de développement sont supposées lui garantir un futur soutien politique et financier et contribuer à la cohérence des politiques suisses en matière de développement.
Redevabilité entre partenaires	Obligation de rendre des comptes aux partenaires et d'obtenir des comptes de leur part. Formes de soutien et de communication concernant les informations relatives à la gestion et aux résultats entre la DDC et ses partenaires (bénéficiaires, gouvernements, partenaires de mise en œuvre).	Les informations transmises par la DDC à ses partenaires sont supposées garantir la légitimité, le soutien, l'harmonisation et la reconnaissance internationale du travail de la DDC dans les pays en développement. Les communications transmises à la DDC par ses partenaires répondent aux besoins en information de la DDC pour d'autres objectifs de GAR. De manière générale, la coopération devrait renforcer les capacités nationales en matière de planification et d'évaluation des performances.

La DDC pourrait par ailleurs renforcer les mécanismes de **redevabilité** entre partenaires en participant plus directement au renforcement de la planification gouvernementale et des cadres d'évaluation de la performance conformément à L'Agenda international pour l'efficacité de l'aide.

Développement du système GAR

D'après l'évaluation, le principal défi pour la DDC consiste à réserver un espace à la réflexion stratégique nécessaire à l'amélioration de l'**apprentissage et de la prise de décisions internes** ainsi que de la **redevabilité entre partenaires**. Elle conclut que le système GAR et ses directives fonctionnent bien pour ces trois buts, mais uniquement s'ils sont gérés correctement. Plus spécifiquement, toujours selon cette évaluation, les situations de forte orientation sur les résultats et de planification stratégique étaient étroitement associés à de fortes compétences managériales.

Ce raisonnement alimente la **conclusion** selon laquelle l'efficacité future du système est fortement tributaire des **actions et processus de gestion**. Sans ce lien, l'efficacité de l'instrument et des directives sera inévitablement compromise (voir illustration 2). Il faudrait que le système GAR puisse être configuré de manière à produire une approche de gestion plus cohérente et plus systématique afin de renforcer les processus stratégiques centraux (y compris les stratégies de coopération et des programmes globaux, les rapports annuels et les cadres de résultats). Les directives et les guides d'utilisation existants peuvent dès lors être améliorés en faveur d'une planification stratégique et de résultats de développement favorables aux personnes démunies. Cela impliquerait de présenter avec davantage de clarté les implications et les objectifs en matière de gestion à toutes les personnes concernées.

Illustration 2 : défis stratégiques

Lorsqu'une nouvelle stratégie de coopération est élaborée, les personnes en charge du processus sont confrontées à une série de défis, qui ont tous un impact potentiel sur l'efficacité et le bien-fondé du processus. Figurent parmi ces défis les rapports ayant peu d'informations sur les résultats atteints, les cadres de résultats pas cohérents (ne pouvant pas fournir les informations essentielles à la planification) et l'implication d'un grand nombre de personnes dans le processus avec des rôles parfois pas clairs.

RECOMMANDATIONS

Les évaluateurs concluent que le développement du système GAR de la DDC est un enjeu de gouvernance institutionnelle. L'axe principal des recommandations vise donc à soutenir un environnement de gestion propice à une réflexion stratégique et à une orienta-

tion de la programmation de la DDC sur les besoins des personnes pauvres. L'évaluation propose les ajustements suivants :

1. Mettre en place un « gardien » de haut niveau chargé de promouvoir l'applicabilité du système GAR pour les objectifs de gestion et de s'assurer que ses instruments satisfassent la combinaison d'objectifs visée.

2. Faire un usage plus explicite des réseaux thématiques de la DDC et de leurs capacités analytiques au moment d'identifier des objectifs stratégiques clefs et de développer des hypothèses d'impact et des théories du changement.

3. Améliorer la gestion des processus stratégiques en renforçant les capacités dans ce domaine ; développer les processus de planification et de reporting à travers l'exploitation des compétences thématiques et séparer les processus stratégiques des considérations liées à la redevabilité en Suisse en insistant davantage sur l'analyse.

4. Réexaminer le développement des instruments en remplaçant les rapports d'efficacité par des évaluations thématiques ; clarifier les différences entre les propositions d'entrée en matière et les propositions de crédit, réaliser une évaluation externe des indicateurs de référence agrégés (Aggregated Reference Indicators, ARI) et améliorer la qualité des évaluations décentralisées.

5. Poursuivre le renforcement de l'orientation sur les résultats en soutenant l'alignement des pays partenaires à l'aide de programmes utilisant des plans gouvernementaux et des cadres de résultats ; et mettre en exergue les implications et les objectifs en termes de gestion dans le Field Handbook de la DDC.

PRISE DE POSITION PAR LES CADRES SUPERIEURS

La DDC apprécie la qualité du rapport d'évaluation et considère qu'il fournit une analyse opportune et utile du système GAR de la DDC. Si le lien entre la GAR et l'amélioration de l'impact sur la pauvreté n'a pas pu être prouvé de manière satisfaisante, l'évaluation estime que ce lien est hautement probable. La DDC reconnaît avec satisfaction que le

système GAR constitue un succès car il peut être mis en œuvre de manière flexible, a une approche contextuelle et se concentre sur les résultats.

Toutes les **recommandations** ont fait l'objet d'une **approbation totale ou partielle**. Certaines des mesures de suivi sont mises en exergue en soulignant le lien entre la GAR et la réduction de la pauvreté, qui revêt selon la DDC une importance particulière dans le contexte de l'Agenda 2030 pour le développement durable et son principe qui vise à ne laisser personne de côté (« *Leave No One Behind* »). En outre, le recours accru aux données issues de la recherche scientifique, lorsque de telles données sont disponibles, complètera le système GAR bien rodé de la DDC.

La DDC partage l'analyse de l'évaluation :

- La responsabilité de la direction doit être renforcée afin d'orienter plus clairement les adaptations ultérieures du système GAR vers une gestion plus stratégique.
- Il convient par ailleurs de consolider l'apprentissage basé sur les résultats, la prise de décisions stratégique et les objectifs de pilotage. En revanche, il ne faut pas insister outre mesure sur la redevabilité en Suisse. À ce titre, les besoins en information des différentes parties prenantes doivent être identifiés en vue de mieux cibler la communication.
- Proposer un système de résultats dans la perspective du prochain message afin de renforcer l'efficacité des mécanismes de reporting.
- Mettre à jour et simplifier l'outil de la DDC relatif à la réduction de la pauvreté et partager les bonnes pratiques

◦ améliore les résultats concernant l'objectif visant à ne laisser personne de côté.

◦ L'Agenda international pour l'efficacité de l'aide doit être renforcé en faisant systématiquement référence aux résultats de développement par pays – si possible basés sur les Objectifs de Développement Durable (ODD) – et en procédant à des programmations conjointes.

◦ Souligner la différence entre les propositions d'entrée en matière et les propositions de crédit.

◦ Le rôle et l'implication des réseaux thématiques et des points focaux doit être renforcé, en particulier pour l'élaboration de théories du changement et pour tirer pleinement parti des rapports de fin de phase et de projet, des évaluations thématiques et, si possible, des données issues de la recherche.

◦ Les lignes directrices de la GAR sont pertinentes et claires en ce qui concerne les procédures, mais peuvent être améliorées pour ce qui est des implications en matière de gestion.

◦ Poursuivre la mise en œuvre de la GAR en tant qu'approche flexible et contextualisée et organiser des formations avancées en matière de GAR. Identifier une masse critique de personnel sur le terrain auquel sont confiées des responsabilités pour l'assurance qualité et la formation sur place.

◦ Mettre à jour les directives de la DDC sur les évaluations décentralisées et investir dans un nombre restreint d'évaluations d'impact de haute qualité.

METHODES ET PROCESSUS D'ÉVALUATION

L'évaluation a été menée par SPM Consultants, Stockholm, avec une équipe internationale composée de Martin Schmidt (chef d'équipe), Janet Vähämäki et Markus Palenberg.

Elle comprenait deux enquêtes auprès du personnel (avec plus de 400 participants au total), trois visites sur le terrain (en Ukraine, au Rwanda et au Bangladesh) et plus de 150 entretiens avec des membres du personnel et des partenaires de la DDC. Les directives et les pratiques en matière de GAR ont été examinées dans l'optique des quatre objectifs principaux de la GAR – la prise de décisions, l'apprentissage, la redevabilité en Suisse et la redevabilité entre partenaires – à l'aide d'un cadre d'entretien participatif et semi-structuré. Le processus d'évaluation a été réalisé en étroite collaboration avec un groupe d'échange, composé de membres du personnel de la centrale et des bureaux sur le terrain.